

FRIEDERY RÉKA
AZ EURÓPAI OMBUDSMAN

FRIEDERY RÉKA

AZ EURÓPAI OMBUDSMAN

A könyv megjelenését
a Nemzeti Kulturális Alap



a Magyar Tudományos Akadémia Bolyai János Kutatási Ösztöndíja
és
az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet
támogatta.

© Friedery Réka, 2018

A szerző az MTA TK Jogtudományi Intézetének tudományos munkatársa.
Szakmai lektor: Horváthy Balázs

Kiadja az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Rudas Tamás főigazgató

Olvasószerkesztő: Mészáros Katalin

Tördelés és borítóterv: Pintér József

Nyomdai munkálatok: Prime Rate Kft.

Felelős vezető: Tomcsányi Péter

ISBN 978-963-418-021-0

Budapest, 2018

TARTALOM

BEVEZETÉS.....	9
ELSŐ RÉSZ.....	11
1. Elméleti alapok.....	13
1.1. Az ombudsman fogalma.....	13
1.2. Az ombudsman intézménye.....	14
1.3. Az EU és a rule of law.....	15
2. Előzmények a történelmi korokból.....	18
3. Az intézmény elterjedése.....	22
4. Az egyes ombudsmanmodellek.....	24
4.1. Az eredeti minta: a svéd ombudsman.....	25
4.1.1. Hatáskör.....	27
4.1.2. Eljárás.....	29
4.2. A dán ombudsman, az európai ombudsman mintája.....	31
4.2.1. Hatáskör.....	33
4.2.2. Eljárás.....	34
5. Előzmények a Maastrichti Szerződésig.....	37
6. A Maastrichti Szerződés létrejöttét, az Európai Ombudsman Hivatalának felállítását eredményező események és benyújtott tervezetek.....	44
7. Maastrichti Szerződést követő időszak.....	48
7.1. Amszterdami szerződés.....	48
7.2. Az Alapvető Jogok Chartájától az EUMSZ-ig.....	51
8. Az Európai Ombudsman Hivatalának jogi alapjai.....	56
8.1. Alapszerződés.....	56
8.2. Az Európai Ombudsman Alapokmánya.....	58
8.3. Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata.....	59
8.4. Az európai ombudsman határozata végrehajtási rendelkezések elfogadásáról.....	59
8.5. Az európai ombudsman határozata a felülvizsgálati kérelmekről.....	60
9. Az ombudsman jogállása.....	60
9.1. A választás és kinevezés.....	60

9.1.1. Előzmények	60
9.1.2. A hatályos előírások	62
9.1.3. Az ombudsman személye	63
9.2. A felmentés	65
10. Kapcsolatok a Parlamenttel és a Petíciós Bizottsággal	66
10.1. A petíciós eljárás	66
10.2. Függetlenség	67
10.2.1. Személyi függetlenség	68
10.2.2. Hivatali dolgozók függetlensége	68
10.2.3. Költségvetési függetlenség	69
10.3. Az ombudsmani jelentések	69
11. Az ombudsman hatásköre	70
11.1. A panaszos	70
11.2. A panasszal érintett intézmények, szervek és a vizsgálat alá tartozó tevékenységük	71
11.2.1. Az intézmények és szervek	71
11.2.2. A tevékenység	73
11.3. A tevékenység során jelentkező hivatali visszásság: a maladministration	75
11.4. A panasz benyújtásával kapcsolatos egyéb feltételek	83
12. A helyes hivatali magatartás mint a maladministration megelőzése	85
12.1. A helyes hivatali magatartás európai kódexe	85
12.2. Az Európa Tanács és a helyes hivatali magatartás	94
13. Az ombudsman mint a hivatali visszásság megvalósítója?	
A kárfelelősség megállapítása iránti kereset	96
13.1. Az Európai Ombudsman	98
13.2. A kárfelelősség	100
13.2.1. A feltételezett jogellenes magatartás	101
13.2.2. Az okozati összefüggés	103
13.2.3. A kár	104
13.3. Következtetések	105

MÁSODIK RÉSZ 109

1. Az ombudsman eljárása	111
1.1. A panasz átvétele	111
1.1.1. A hatáskör vizsgálata	111
1.1.1.1. Hivatali visszásság	112
1.1.1.1.1. A Parlament és az ombudsman együttműködése	113
1.1.1.2. A közösségi jelleg	114
1.1.1.2.1. Az európai ombudsman és a tagállamok ombudsmanjai	115
1.1.1.3. Az ombudsman és a Bíróságok	116
1.1.1.4. A panaszt benyújtó személy nem jogosult a panasz benyújtására	117
1.1.2. A panasz elfogadhatóságának vizsgálata	118

1.1.2.1. Beazonosíthatóság	118
1.1.2.2. Határidőkorlát	118
1.1.2.3. Előzetes megkeresés.....	119
1.1.2.4. Folyamatban lévő, illetve lezárt bírósági eljárás	119
1.1.2.5. Munkaviszonnyal kapcsolatos panasz	120
1.2. A vizsgálat	121
1.2.1. Stratégiai munka	122
1.2.1.1. Stratégiai kezdeményezések.....	122
1.2.1.2. Stratégiai vizsgálatok.....	123
1.2.2. „Fast-Track” avagy a gyorsított eljárás.....	124
1.2.3. A kötelezettségek és jogok halmaza	125
1.2.3.1. A hivatal és az ombudsman jogai és kötelességei.....	125
1.2.3.2. A tagállami és a közösségi szervek jogai és kötelezettségei.....	126
1.2.3.2.1. Községi szervek	126
1.2.3.2.2. Tagállami szervek	127
1.3. Döntéshozatal	127
1.3.1. Nem történt hivatali visszásság	128
1.3.1.1. További észrevételek, javaslatok a javításra.....	129
1.3.2. Hivatali visszásság és a feloldó eljárások.....	129
1.3.2.1. Megoldási javaslatok	130
1.3.2.2. Ajánlás	132
1.3.2.3. Kritikai észrevétel – hivatali visszásság megállapítása.....	133
1.3.2.4. Jelentések.....	134
2. A panaszok fajtái, az egyes esetek.....	135
2.1. Az Európai Bizottság	137
2.2. Az Európai Parlament	145
2.3. Az Európai Unió Tanácsa.....	147
2.4. Az uniós ügynökségek	149
2.4.1. Az Európai Csalás Elleni Hivatal	149
2.4.2. Az Európai Gyógyszerügynökség	152
2.4.3. Az Európai Személyzeti Felvételi Hivatal	152
2.4.4. Az Európai Rendőrségi Hivatal	154
3. Az ombudsmani eljárás kiegészítő jellege	157
3.1. A jogérvényesítés alternatív módja.....	157
3.2. Az európai ombudsman és a demokratikus deficit.....	159
3.3. Az európai ombudsman – uniós állampolgárság – európai identitás	161
4. A hivatal jelene és jövője az uniós intézményrendszerben.....	162
 IRODALOMJEGYZÉK.....	 167

BEVEZETÉS

A pénzügyi válság gazdasági és szociális válságot is hozott magával, és ezzel aláásta az európai intézmények hitelességét.¹ Az Európai Uniónak ezért elsődleges fontosságú a szerteágazó közigazgatásának apparátusával szembeni bizalom megerősítése. Az uniós, így magyar polgárok érdekeit is védi az az uniós hivatal, amely felállítása óta újabb aspektussal gyarapította az uniós alapjogvédelmet.

Ha az európai ombudsman témájának feldolgozottságát nézzük Magyarországon, akkor láthatjuk, hogy általános jelleggel az ombudsmanról mint jogintézményről számos tanulmány és monográfia készült, az európai ombudsman hivatalával pedig jó pár tanulmány foglalkozott. A könyv elkészítésének fő célkitűzése, hogy – a magyar szakirodalomban hiánypótló jelleggel – átfogó képet adjon az európai ombudsman hivataláról.

Az első nagy szerkezeti egység, az elméleti rész tematikus felosztása két alapvető fontosságú fogalom, az *ombudsman* és a *rule of law* definiálásával kezdődik. Az intézmény elterjedésénél a két alapmodell, a svéd, illetve a dán összehasonlító bemutatásával az európai hivatal jellemzői is hangsúlyosabbá válnak. Meghatározó ugyanis, hogy egy állam a svéd vagy a dán modellt követi, mivel hatással van az ombudsman és a jogállam egyéb intézményei közötti kapcsolatra, a köztük lévő viszony minőségére, mint ahogyan azon szervek tevékenységére is, amelyek az ombudsman vizsgálati hatásköre alá tartoznak.²

Az Európai Unió politikai háttéreseeményeinek bemutatása – a hivatal felállítását megelőző közvetlen történések – az okozati összefüggések megértéséhez elengedhetetlen. A tisztább és áttekinthetőbb kép kialakítása miatt volt szükséges felosztani időben két szakaszra: egyrészt az 1970-es évektől a Maastrichti Szerződésig tartó, másrészt a Szerződést, illetve általa a hivatal létrehozatalát közvetlenül eredményező periódusra, valamint aktuális változásokra. Ezt követően újabb rész a jogi alapok felvázolása, amely komplex keretként lehetővé teszi a továbblépést a jogállás, illetve a hatáskör két különálló témakörére. Utóbbihoz szervesen kapcsolódik az ombudsman

¹ www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0328+0+DOC+XML+V0//HU&language=HU

² Jan-Erik LANE: „The Ombudsman in Denmark and Norway” in Roy GREGORY – Philip GIDDINGS: *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents* (International Institute of Administrative Sciences Monographs, Vol. 13) (Amsterdam: IOS Press 2000) 44.

tevékenysége eredményességét megtestesítő helyes hivatali magatartás európai kódexének bemutatása. Kiemelkedő fontossága okán egy, a hivatal életében fordulópontot hozó eset elemzésével zárul az első szerkezeti egység, mivel az ügy a hivatal tevékenységét, pozícióját is minősítő elemeket tartalmaz.

A második nagy szerkezeti egység, az eljárási rész az európai ombudsman által lefolytatott eljárás menetét tárgyalja: a panasz átvételét kiindulópontnak tekintve, a vizsgálat és a döntéshozatal specifikumai kerülnek ismertetésre. Ebben a részben már a különböző ügyek bemutatására is sor kerül, amely az utolsó fejezet, vagyis a panaszok fajtáinak szemléltetésénél is folytatódik. Az utolsó fejezet az ombudsmani eljárás kiegészítő jellegével foglalkozik.

A könyv elkészítéséhez adott tanácsokért szeretnék köszönetet mondani Lamm Vandának, Várnay Ernőnek és Horváthy Balázsnak.

ELSŐ RÉSZ

1. ELMÉLETI ALAPOK

1.1. AZ OMBUDSMAN FOGALMA

A szó eredete a régi norvég nyelvben lelhető fel, amely szerint az *umbuds man* képviselőt jelent, első máig fennmaradt svéd használata pedig 1552-ből származik. Más skandináv nyelvben is használatos, mint az izlandi *umbo*, a norvég *ombudsmann*, a dán *ombudsmand*. A kifejezés a svéd használatból származik, a parlamenti ombudsman tisztségének 1809-es svédországi létrehozatalából. A szót és specifikus jelentését már más nyelvek is átvették, az ombudsmani hivatalok számos elnevezése ismert.³ Mivel némely államban az ombudsman hivatalának fő célja az emberi jogok védelme, ez gyakran az elnevezésben is megmutatkozik.⁴

A Jogi Lexikon az ombudsman alatt olyan tisztséget határoz meg, mint „amely az alkotmányosság és a törvényesség biztosítékszisztemében különleges helyet elfoglaló személyes tisztség, amely az államok terminológiájában gyakran más elnevezéssel található meg”. Létrehozása a felvilágosult abszolutizmus gondolatvilágában gyökerezik, amely szerint a „jó uralkodó” a hatalmát „jó közigazgatás” útján gyakorolja.⁵ Jacob Söderman, az első európai ombudsman szerint az *International Bar Association* 1974-es megfogalmazása tekinthető a tisztség meghatározására irányuló egyik legjobb kísérletnek. E szerint „az ombudsman olyan tisztségnek tekinthető, amelyet vagy az Alkotmány vagy a törvényhozás vagy a Parlament hoz létre, s amelyet egy független, magas szintű köztisztviselő irányít, aki a törvényhozásnak vagy a Parlamentnek felelős, aki panaszokat kap olyan személyektől, akiknek a jogait állami szervek, tisztviselők és alkalmazottak megsértették, és akinek jogosítványa van arra, hogy vizs-

³ Pl. *Defensor del Pueblo* (Spanyolország), *Parliamentary Commissioner for Administration* (Egyesült Királyság), *Médiateur de la République* (Franciaország), *Public Protector* (Dél-Afrika), *Protecteur du Citoyen* (Québec), *Volksanwaltschaft* (Ausztria), *Public Complaints Commission* (Nigéria), *Provedor de Justicia* (Portugália), *Difensore Civico* (Olaszország), *Investigator-General* (Zambia), *Citizen's Aide* (Iowa), *Wafaqi Mohtasib* (Pakisztán), *Lok Ayukta* (India). www.law.ualberta.ca/centres/loi/About-the-I.O.I./History-and-Development.php

⁴ Pl. Magyarországon az alapvető jogok biztosa, akinek két biztoshelyettese a Magyarországon élő nemzetiségek védelmét, illetve a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét látja el.

⁵ LAMM Vanda (szerk.): *Jogi Lexikon* (Budapest: CompLex 2009) 222.

gálatokat folytasson le, javasolja a sérelmek korrekcióját és jelentéseket készítsen”.⁶ A tisztség célja az állampolgárok jogai védelmének elérése, a köz érdekeinek prezentálása az egyes állampolgárok panaszainak kivizsgálásával és az ügyben eljárni hivatott szervek felé történő továbbítással. Ahogyan Majtényi László megállapítja: „az ombudsman mindig a jó közigazgatás követelményét szem előtt tartva lép fel az állami bürokrácia ellen a jog megsértése esetén (maladministration), valamint bírálhatja – akár célszerűségi vagy emberieségi alapon is – a társadalmi funkcióját szervezetszociológiai okok miatt törvényszerűen el-eltévesztő közigazgatást.”⁷

1.2. AZ OMBUDSMAN INTÉZMÉNYE

A *rule of law* alapján egy erős és független bírósági szervezetnek kell birtokolnia azt a hatalmat, azokat az eszközöket, amelyek biztosítják a kormányzati tisztviselők, a legmagasabb tisztséget viselők felelősségre vonását az állam törvényei szerint. Magyary Zoltán szerint az eredményes közigazgatás nem szoríthatja háttérbe azt a 19. századi jogállam által megvalósított követelményt, mely szerint a közigazgatásnak alkotmányszerűen, jogszerűen, az emberi jogokat tiszteletben tartva kell működnie.⁸ A közigazgatás összetettsége miatt potenciális bürokratikus hatalomnak tekintendő, amelyben benne rejlik a kívülről befolyásolhatatlan bürokratikus uralom is, és a szakszerűségében autonóm szolgálat lehetősége.⁹

Az, hogy felmerül az igazgatásban való társadalmi részvétel lehetősége, alapvetően abból a felismerésből adódhat, hogy a hatalmi ágak szétválasztása alapján a parlamenti és a bírói kontroll nem biztosít elegendő ellensúlyt a közigazgatással szemben.¹⁰ A közigazgatási határozatok törvényességének bírói felülvizsgálatán kívül szükséges egy olyan intézmény, amely igazgatási aktusok törvényes volta esetén is biztosítja az állampolgárok jogainak védelmét, akkor, amikor a hatóságok eljárása nem törvényt sértő, de az ügyfél eljárási jogaiban sérelmet szenved. Ez megtörténhet az ügyféllel szembeni magatartásuk miatt, vagy mérlegelési jogkörük önkényes gyakorolásával. Rácz Attila „hézagpótlónak” tekinti a parlamenti biztost a közigazgatási, bírói, ügyészi, más hatósági vagy *quasi* hatósági eljárások orvoslásának rendszerében.¹¹ Indokolt lehet tehát a parlamenti ombudsman intézményének bevezetése, hiszen szükséges a parlament közigazgatás feletti ellenőrzését megerősíteni, jobb lehetőséget biztosítani a közigazgatás széles, a szabályozás terén megnövekedett hatalmának vizs-

⁶ Idézi Jacob SÖDERMAN: *Is there a Classic Parliamentary Ombudsman?* Speech delivered on the Austrian Ombudsman Board, Vienna, Austria, 4 June 1997.

⁷ MAJTÉNYI László: *Ombudsmann. Állampolgári Jogok Biztosa* (Budapest: KJK 1992) 19.

⁸ MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás* (Budapest: Egyetemi Nyomda 1942).

⁹ TAKÁCS Albert: „A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése I.” *Jogtudományi Közlöny* 1993/6. 220.

¹⁰ SZAMEL Katalin: *A közigazgatás az állampolgárért vagy az állampolgár a közigazgatásért* (Budapest: KJK 1988) 265.

¹¹ RÁCZ Attila: „Remodelling State Organisation for Legal Protection” in Vanda LAMM (szerk.): *Transformation in Hungarian Law (1989–2006)* [Selected Studies] (Budapest: Akadémiai Kiadó 2007) 44.

gálatára, illetve a közigazgatás hatáskörének növekedése igényli az állampolgárok jogainak és jogos érdekeinek fokozott védelmét.¹²

A polgárok alapvető és emberi jogainak védelménél azt láthatjuk, hogy a modern, változó világban egyre több szerv, intézmény létesítése történik, amelyek ennek elérését célozzák meg. A jogok védelmét megcélzó egyes fórumok létrejöhetnek a polgárok szintjétől szerveződve (a különböző érdekeket védeni kívánó állampolgárok csoportjainak érdekvédelmi szervezeteit értve itt, amelynek eredményeképpen hatékonyan tudnak közösen érdekeik érvényesítéséért fellépni), illetve létrejöhetnek állam által felállítva. A hatalomban való állampolgári részvétel többféle módon valósítható meg, amelyek közül az egyik, hogy a megfelelő hatósághoz kell fordulni. A kormánytól független panaszforum, az ombudsmani hivatal lehetővé teszi az állampolgárok számára, hogy panasszal éljenek, amikor nem értenek egyet a kormányzat intézkedéseivel. Az ombudsman a kormánytól függetlenül működik és jogosult a panaszokkal törvényszerű szempontokból foglalkozni. A hivatalra az informális eljárás, az olcsóság, a könnyű elérhetőség minden típusú ombudsmanra jellemző, ezek a tulajdonságok teszik rendkívül vonzóvá a világon.¹³

Az intézmény életében meghatározó jelentőségű volt az Európa Tanács 1974. április 18–19-én Párizsban ülésező Parlamenti Közgyűlésének ajánlása¹⁴ az ombudsman és a parlamenti biztos szerepéről, miszerint: az ombudsmanok és a parlamenti biztosok az egyének védelmét szolgálják a hatóságok hivatali visszaéléseivel szemben és általában a jó közigazgatást segítik elő. Az ombudsmanban a közigazgatás kétirányú ellenőrzésének követelménye találkozik: egyrészt az egyéni jogsérelmek orvoslása, másrészt a közigazgatás általános, parlamentre emlékeztető, azzal rokon minőségű ellenőrzése.¹⁵

A két alapmodell, a svéd és a finn, illetve a dán és a norvég modell közötti különbség alapvetően az, hogy míg előbbi esetben az ombudsman a parlament egyfajta kiterjesztésének tekinthető, addig utóbbinál hangsúlyosabb az egyén jogvédelme. Az Európai Ombudsman Hivatalának felállításához a dán ombudsmant tekintették alapnak, és a legtöbb ország is a dán modellt követte.

1.3. AZ EU ÉS A *RULE OF LAW*

Dahrendorf szerint a demokrácia a nép – valamennyi polgár – hangja, intézményeket hoz létre, amelyek kontrollálják a kormányzatot, és lehetővé teszik, hogy erőszak nélkül változtassanak rajta. Ilyen értelemben a *demos*, a nép a szuverén, amely a demokrácia

¹² RÁCZ Attila: „Az ombudsman intézménye. Speciális forma az igazgatás és a bírák törvényes működésének ellenőrzésére” *Jogtudományi Közlöny* 1968. nov.–dec. 618.

¹³ RÁKOSI Tibor: „Ombudsmanok Európában, az európai ombudsman tevékenysége” *Ügyészek Lapja* 2003/4. 51.

¹⁴ Recommendation 757 (1975) on the conclusions of the meeting of the Assembly's Legal Affairs Committee with the Ombudsmen and Parliamentary Commissioners in Council of Europe Member states (Paris, 18–19 April 1974)

¹⁵ SÁRI János: *A hatalommegosztás* (Budapest: Osiris 1995) 164.

intézményeinek megadja a legitimitációt.¹⁶ Schmitter rámutatott arra, hogy amíg a demokrácia konszolidálódása Európában elég sokáig tartott, addig Európa demokratizálódása nemcsak most kezdődött, de még eléggé távoli kilátásnak tűnik: Nyugat-Európa is csak az 1970-es években vált egységesen demokratikussá, Kelet-Közép-Európa pedig nemrégiben intézményesítette vezetőinek elszámoltathatóságát a versenyző képviseleti eljárás útján.¹⁷ A demokratikus deficit az 1990-es években tovább nőtt, amely onna eredt, hogy kimerült az integrációorientált elitet jellemző háború utáni konszenzus.¹⁸

Az EU a *rule of law*-n alapul: minden egyes lépésének alapja a Szerződésekben található, amelyet önként és demokratikusan hagytak jóvá az uniós tagállamok. A Maastrichti Szerződésre nagy szükség volt annak érdekében, hogy a belső politikának megfelelőbb keretet tudjanak adni a bel- és igazságügyi együttműködés terén, koherensebb keretet az egyesített közösségi akcióknak. Ugyanakkor a Közösség és az Európai Unió kibővített hatáskörének gyakorlása voltaképpen a politikai és gazdasági élet teljes spektrumán sürgőssé tette az egyének még hatékonyabb védelmét a *rule of law* alapján.¹⁹ Az Európai Unió számos esetben utal a *rule of law*-ra, ugyanakkor nem határozza meg, hogy mit is ért alatta: a szerződésekben nincs rögzítve, és a bíróságok esetjogán keresztül sincs elégségesen megfogalmazva. A *rule of law* átszövi az Unió rendszerét, de a különböző politikák területén eltérő hangsúllyal, és legfőképpen eltérő intenzitással.²⁰

Az Európai Unió Szerződésének elfogadása világos átmenetet jelentett a Közösség fejlődésében a politikától az államalakulat (*polity*) irányába.²¹ Az Unióban nem lehet megkülönböztetni egyértelműen a hatalmi ágakat: a demokratikus deficit kérdésköre éppen azzal hozható összefüggésbe, hogy az Unió intézményei nem rendelkeznek elég demokratikus legitimitációval. Az intézményrendszerben az Európai Parlament a Miniszterek Tanácsával együtt alkotja a törvényhozói hatalmi ágat, de az uniós törvényhozási folyamatban a Parlament kevésbé hangsúlyos a két legfontosabb politikai döntéshozó, a Bizottság és a Tanács mellett. A végrehajtó hatalmat jelentő Európai Bizottság és az európai bürokrácia az Unió „kormányának” tekinthető, de igen kevésbé hasonlítható a parlamentáris demokráciákban megszokott kormányokhoz, inkább bürokratikus testület.²² A Bizottságba delegálandó biztosok kiválasztásánál hiányzik

¹⁶ Ralf DAHRENDORF: „The Challenge for Democracy” *Journal of Democracy* 2003/4. 103.

¹⁷ Philippe C. SCHMITTER: „Democracy in Europe and Europe's Democratization” *Journal of Democracy* 2003/4. 71.

¹⁸ MISZLIVETZ Ferenc – Jody JENSEN (szerk.): *Az Új Európára készülve: Interreg IIC „Preparity”. Strukturális politika és regionális tervezés az Európai Unió külső határvidékein* [Európa Tanulmányok Intézete Alapítvány sorozata] (Szombathely: Savaria University Press 2002) 17.

¹⁹ Kieran BRADLEY – Alastair SUTTON: „European Union and the Rule of Law” in Andrew DUFF – John PINDER – Roy PRYCE (szerk.): *Maastricht and Beyond: Building the European Union* (London – New York: Routledge 1996) 246.

²⁰ Erik O. WENNERSTRÖM: *The Rule of Law and the European Union* (Uppsala: Iustus Förlag AB 2007) 157.

²¹ Dimitris N. CHRYSOCHOU: *Theorizing European Integration* (London: SAGE 2001) 96. Idézi PALÁNKAI Tibor: „Európai egység – Integrációelmélet (Új integráció gazdaságtanának szükségessége)” Akadémiai Széki fglaló, 2005. február 14. 5.

²² KÖRÖSÉNYI András: „Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás. Az Európai Unió politikaelméleti perspektívából” *Politikatudományi Szemle* 2004/3. 144.

az uniós polgárok közvetlen „hozzászólása”, politikai akarata, hiszen a biztosokat a parlamenti képviselők megválasztásával ellentétben a tagállami kormányok delegálják. A Bizottság felállásában, a biztosok összetételében így a tagállamok parlamenti-jének politikai összetétele sem tükröződik, mivel a biztosok a tagállamokat képviselik, a parlamenti képviselők inkább a politikai pártok képviselőinek tekinthetők. A legitimitás hiánya által keletkezett helyzetet az uniós polgárok által közvetlenül választott Európai Parlament sem tudja megoldani, elsősorban azért, mert nem létezik az európai *demos*, amely szuverénként viselkedhetne, és legitimitást kölcsönözhetne képviselőinek, illetve intézményeinek.²³ Arra is rá kell mutatnunk, hogy anno az Európai Parlament felállítására politikai okok miatt került sor, és nem pedig, hogy az európai nép a közvetlen választás révén a tagállami parlamentekhez hasonló szerepet kapjon. Ezt támasztja alá az is, hogy csak 1979-től választják közvetlenül az európai parlamenti képviselőket. Magának az Európai Parlamentnek a története egy folyamatos, nem eredménytelen harcnak tekinthető a politikai hatalomért, a döntésekben való részvételért és a jogalkotási kompetenciáért.²⁴

A Maastrichti Szerződés egy új szakaszt jelentett „az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatában, amelyben a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg”.²⁵ Az EUMSZ 15. cikke kimondja, hogy a jó kormányzás előmozdítása és a civil társadalom részvételének biztosítása céljából az Unió intézményei, szervei hivatalai munkájuk során a nyitottság elvének lehető legnagyobb mértékű tiszteletben tartásával járnak el. Az átláthatóság az Unió által kitűzött kulcsfontosságú követelményként a testületek és hivatalok eljárásával szemben merül fel, a nyitottság pedig a bürokrácia és az uniós állampolgárok relációjában jelenik meg.

Az Európai Közösséggel szembeni bizalmatlanság egyik fontos összetevője, hogy az integrációs intézmények a nemzetállami fejlődéstől merőben eltérő módon fejlődtek, hiszen a politikai intézményi szerkezetet alapvetően az határozta meg, hogy a Közösség kormányközi együttműködésből nőtt ki.²⁶ Az integrációs folyamat eredménye – a neofunkcionalizmus szerint – egy olyan új, szupranacionális politikai közösség, mely az előző központok, vagyis az államok fölé helyeződik.²⁷ Az elmélet központi tétele a *spillover*, ahol a kulturális spillover fogalma arra utal, hogy a nemzeti identitás mellett megjelenik – elsősorban a kulturális és politikai elit szintjén – a közösségi, európai identitás. Az európai identitás alapkövét az európai állampolgárság jelenti a jogok és kötelezettségek halmazaként. A Maastrichti Szerződésben megfogalmazott uniós célkitűzések között szerepelt identitásának nemzetközi méretű megerősítése (különösen egy közös kül- és biztonságpolitika megvalósítása útján), és a tagállamok állampolgárai jogainak és érdekeinek fokozottabb védelme az uniós polgárság beveze-

²³ MISZLIVETZ–JENSEN (18. l.) 17.

²⁴ Részletesebben lásd VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió Joga* (Budapest: Wolters Kluwer 2016).

²⁵ Maastrichti Szerződés, 1. cikk (korábbi A. cikk).

²⁶ KERÉKES ZSUZSA: „Információszabadság az Európai Unióban” *Fundamentum* 2004/4. 115.

²⁷ Részletesebben lásd ERNST B. HAAS: *The Uniting of Europe* (Stanford: Stanford University Press 1958).

tése útján.²⁸ Az uniós állampolgárság rögzítését a Maastrichti Szerződésben két tény indokolta. Az integráció első szakaszai nem kínáltak szerepet a polgárnak, az integráció folytatása esetén annak mélyítéséhez szükség volt egyfajta népszerű identifikációval való kiegészítésre és az európai „hozzáadott értékek” demonstrálására, miután azt évekig virtuálisan – gyakran túlságosan is – elhanyagolták.²⁹ Ezen túl közvetlen kapcsolatot kívántak kialakítani az Unió és a polgár között. Az uniós polgárság koncepciója létrehozatalakor csak egy csontvázszerű képződmény volt, attól függően járhatott csak komoly következménnyel az európai közvélemény közösségbeli ügyekben történő részvételére, hogy létrehozta követően milyen módon keltik életre polgári, kulturális és szociális jogokkal.³⁰ Az uniós polgárság létrehozása alapvető intézményi következménnyel járt: az állampolgárságot magában foglaló jogok közé tartozott az ombudsmanhoz történő panaszbenyújtás, és így a hivatal felállítása.

2. ELŐZMÉNYEK A TÖRTÉNELMI KOROKBÓL

A közigazgatás jogszerűsége ősrégi követelmény,³¹ amelynek megvalósítására vonatkozó igény már az ókori időkben is felvetődött. Kiváló példának tekinthető az ókori Görögország, mivel Athénban is működtek olyan testületek, melyek feladata voltaképpen a hivatalnokok vezette kincstári apparátus ellenőrzése volt. Az ún. *Euthynoi*, amely az i. e. 460 körül már létezett, a hivatalnokokat felügyelte a hivatali idejük alatt benyújtott panaszok alapján, melyekkel az athéniak és a *metoikosok* az illetékes *euthynoszhoz*³² fordultak. Utóbbi tisztviselő egyébként saját elhatározásából is ellenőrizhetett. Amennyiben a panasz jogosnak bizonyult, akkor a továbbiakban egy erre a célra létrehozott szerv a bíróság előtt vádat emelt. Az ún. *Logistai* i.e. 454–453 között a népgyűlés által választott testületként a hivatalnokokra bízott pénz számlavezetését a hivatali idő lejártával rendszeresen ellenőrizte, az ellenőrzés befejezése előtt az érintett hivatalnok nem kezdetett el más hivatalban dolgozni, és az államot sem hagyhatta el.

Spartában állították fel talán az ókor legismertebb felügyeleti szervét. Mégis, míg Athénban a demokrácia erősítőjeként láthatjuk a testületeket, addig itt kezdetben az uralkodót segítő szervként működött. Az ún. *Ephorosok* Tanácsa – amely egy öttagú testület volt – körülbelül az i. e. 8. században alakult meg, és eredeti feladata a király helyettesítése volt annak távollétében.³³ A 6. században a kinevezés joga a királytól

²⁸ Maastrichti Szerződés, 2. cikk (korábbi B. cikk).

²⁹ Alex WARLEIGH: „Purposeful Opportunists? EU Institutions and the Struggle over European Citizenship” in Richard BELLAMY – Alex WARLEIGH (szerk.): *Citizenship and Governance in the European Union* (London: Continuum 2001) 22.

³⁰ Andrew DUFF: „The Main Reforms” in DUFF–PINDER–PRYCE (19. l.) 30.

³¹ BÍBÓ István: „Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom” in uő.: *Válogatott tanulmányok, I. kötet (1935–1944)* (Budapest: Magvető 1990), mek.oszk.hu/02000/02043/html/index.html

³² Az Ötszázak Tanácsa tíz *euthynoi*-t választott, egyet mindegyik *phyle*ből.

³³ Werner PALLA: „Von den Beschwerde- und Kontrollorganen der Antike über den Ombudsman von Skandinavien bis zu Synonymen in der Gegenwart” *VARIA 45* (Innsbruck: European Ombudsman Institute (EOI) 2002).

a közgyűlésre szállt át. Ekkor már a polgárság politikai hatalmát erősítette: a testület teendője kezdetben az állam egész tevékenységének, a király hatalomgyakorlásának és a törvények betartásának felügyelete volt a polgárságon keresztül. Tagjai szinte korlátlan büntetőjogi hatalommal rendelkeztek. Az *ephorosok*nak jogukban állt vizsgálatot indítani a spártai királyok ellen, s indokolt esetben le is válthatták őket.³⁴ A testület tehát idővel politikai szervvé fejlődött, a királyok és a Vének Tanácsának hatalmát egyre inkább visszaszorította, végül pedig minden kormányzati tevékenységet maga intézett, a közigazgatás minden ágát uralta. Az *Ephorosok Tanácsa* i. e. 226-ban szűnt meg, és jelentőségét később sem szerezte vissza.

A Római Birodalomban is láthatók a görög testületekhez hasonló feladatot ellátók: a *tribunatus*, a *curatores rerum publicarum* és a *defensor civitatis* intézménye. A plebs 494. évi politikai sztrájkjának eredményeképpen a patriciusok hozzájárultak ahhoz, hogy a plebs évente megválaszthassa a saját főtisztviselőit: a néptribunosokat.³⁵ A néptribunosok, a *tribuni plebis* különleges tisztségviselők voltak, a plebs legfőbb tisztviselői, akik a köznépet a nemességgel szemben védelmezték. Személyük szent és sérthetetlen volt,³⁶ rendkívül széles hatáskörrel ruházták fel őket: beleszólhattak a magistrátusok intézkedéseibe, *intercessio*val élhettek a hatóságok törvényjavaslatai és határozatai ellen – kivéve a *dictatorok* intézkedéseit –, az ellenszegülőket elfogathatták, a népgyűlést, később a szenátust is összehívhatták, és ott az állam egészére kötelező érvényű határozatokat hozhattak. Bármelyikük képes volt egy egyszerű hivatalnok tevékenységének megbénítására, és bárkit, aki támadta őket, vagy a hivatali tevékenységükben akadályozta, törvényen kívül helyezték. Később a néptribunus intézményét beillesztették az állami hatóságok apparátusába, az egész nép előjáróságává vált, az államban rendkívüli hatalomra emelkedett, s Sulla minden korlátozó intézkedése ellenére a későbbi császári hatalomnak is éppen a *tribunicia potestas* volt a magva. Augustus császár is legelőször ezt szerezte meg magának, s ez lehetővé tette, hogy a császár legyen az egész kormányzás feje. A principátus idején a *tribuni plebis* nagymértékben veszítettek jelentőségükből, ugyanakkor az egyes polgárok megsegítése az elnyomás és igazságtalanság ellen mindig sajátságos jellemzője maradt a néptribunosoknak. Trajanus császár (98–117) idején állították fel a *curatores rerum publicarum*-ot a Római Birodalom egyes városainak szétzilált pénzügyi helyzetének ellenőrzésére. A közigazgatás területi újrafelosztása Diokletianus császár (284–305) uralkodása idején történt meg, ahol kisebb ügyekben, elsősorban a Római Birodalomban a helyi közösség hatóságainak volt bíraskodási joguk. Erre az időszakra jellemző volt az állami hivatalnokok korrupt eljárása, akik pozíciójukat és hatalmukat felhasználták a lakosság leggyengébb csoportjával szemben. Konstantin (306–337) dominátusa alatt, aki a római provinciák közigazgatási reformját folytatta, a helyi bíraskodás mellett megjelent a *defensor civitatis* tisztsége. Eredetileg a helytartó, később a város gyűlésének kezében volt ennek kinevezési joga. A *defensor civitatis* a lakosság védelmében a helyi és állami hatóságok túlkapásai ellen járt el, külö-

³⁴ HEGYI Dolores: „Az archaikus és a klasszikus kor” in HEGYI Dolores – KERTÉSZ István – NÉMETH György – SARKADY János: *Görög történelem a kezdetektől a Kr. e. 30-ig* (Budapest: Osiris 1995) 139.

³⁵ BRÓSZ Róbert – PÓLAY Elemér: *Római jog* (Budapest: Tankönyvkiadó 1976) 39.

³⁶ MAJOROS József: *Római élet* (Budapest: Tankönyvkiadó 1965) 28.

nösen a szegényebb rétegeket sújtó elviselhetetlen adóteher ellen lépett fel. Eljárása során két eszközt vehetett igénybe: a *ius interdicendit* és a *ius agendi cum partibust*. Az első értelmében joga volt a lakosság által elszenvedett igazságtalanságokat a helytartóhoz benyújtani, míg utóbbinál a helytartó személyesen fogadta és szóban is előadhatta a vádakát. A *defensor* ezen intézményének működése Justinianus idejéig is eltartott, később a preatorok egy szerve lett, amelyet aztán a bizánci IV. Bölcs Leó császár (886–912) végleg megszüntetett.

A Kínai Birodalom hivatalnokai szinte kétezer éven keresztül ellenőrző szervek felügyelete mellett folytatták tevékenységüket. A Csin-dinasztia korában (i. e. 221–206) a közigazgatási reform eredményeképpen a birodalmat tartományokra osztották, élükön az uralkodó kinevezése alapján két-két tisztségviselő állt, akiknek tevékenységét a központi felügyelők szigorúan ellenőrizték.³⁷ Ennek keretében a felügyelők beszámolókat készítettek a közigazgatás állapotáról uralkodóiknak. A Han-dinasztia alatt (i. e. 206–221) a megfigyelési rendszert továbbfejlesztették. Egy, a legújabb időkig ismert önálló hatóság, a *yü schi t'ai* az i. e. 7. századtól minden körzetben a szabályellenességet kifogásolva és a büntetőeljárást felügyelve járt el. Tevékenységének legnagyobb hatását a Cenzorok Tanácsa érte el a Mandzsú-dinasztia alatt (1644–1912), amelynek lehetősége volt a legfőbb tisztségviselők megfigyelésére, és szükség esetén az uralkodók tudomására hozta, ha nem megfelelő módon jártak el. A hatóság nevét később *tu tsch'a yuan*-ra változtatták, és óriási hivatalapparátussá nőtte ki magát. A monarchia bukását követően a köztársasági vezetés alatt a hatóság folytatta ezirányú tevékenységét, még ha megváltozott módon is.

Az iszlám jogterületen a polgárok közigazgatással kapcsolatos panaszainak kezelése a jogrendszer lényeges részét alkotja, és gyökerei a Koránban találhatóak meg. Mohamed próféta kora előtt (kb. 571-től 632-ig) még nem volt olyan értelemben vett államigazgatás, mint a rómaiaknál, bizánciaknál vagy perzsáknál. A próféta állított fel először közigazgatási tisztségeket, a provinciák élére helytartókat, adóbehajtókat és bírakat nevezett ki, akik mind felelősséggel tartoztak irányában. Halálát követően Omar kalifa szervezte meg a közigazgatás struktúráját és kontrollját. Kezdetben egyenesen nála tehettek panaszt, később pedig egy direkt e célból létrehozott panaszhelyen, a *Muhtasib*-nál. Ez az élet számos területén felügyelte a közérkölcst, különösen a piacokon ellenőrzött és a felmerülő vitákat megoldotta. Gyakorlatilag a *Muhtasib* a szultán felhatalmazása alapján nem jogi felülvizsgálatával azokat az embereket védelmezte, akik a hivatalnokok igazságtalan, megkülönböztető és tisztességtelen tevékenységeinek az áldozatai voltak. Ez a rendszer már akkor is működött, mielőtt a közigazgatás struktúráját kiépítették volna.³⁸ Szinte teljesen függetlenül járt el egy fórum, a *Hishab* keretében. Egyiptomban ez a felállás még a 19. század első feléig is fennmaradt. A későbbi évszázadokban az iszlám jogrendszert ért idegen hatások ellenére a hatóságoknak a polgárok panaszait ellenőrző szerepe fennmaradt. Az Abbászidák

³⁷ HERBER Attila – MARTOS Ida – MOSS László – TATÁR Csilla – TISZA László: *Történelem 2* (Budapest: Reáltanoda 1998) 190.

³⁸ Victor PICKL: „Islamic Roots of Ombudsman Systems” *The Ombudsman Journal* [International Ombudsman Institute, Edmonton] 1987/6. Idézi Rudolf MACHACEK: „Law and Justice: Two Sides of the Same Coin, Law and Politics” *Facta Universitates* 2001/1. 571–580.

(750–1258) idején a panaszellenőrző bizottságnak *Diwan al-Mazalim* lett az elnevezése, a kormányhivatalnokokkal szemben támasztott panaszokkal foglalkozó orgánus élén egy bírós állt, később a török uralom idején pedig a *Qadi al-Quadat*, a bírák bírája.

A frank birodalomban a Merovingok és a Hausmeierek idején küldtek ki a királyi udvarból a tartományokba különleges ellenőröket, akiket bár királyi küldötteknek neveznek, mégis inkább a király képviselői voltak. Nagy Károly uralkodása alatt ez tovább tökéletesedett. A birodalom területe grófságokra volt osztva, melyek élén egy-egy gróf, az uralkodó legfőbb hűbéresei álltak, és feladatuk volt a királyi hatalom képviselése a rábízott körzetben. A király, hogy hűségük felől meggyőződhesen, királyi küldöttekkel, *missi dominici*vel ellenőriztette grófjait. Ezek közül az egyik egyházi, a másik világi személy volt.³⁹ Pontos instrukciókat kaptak, amelyek alapján beszámolókat kellett készíteniük az uralkodónak. Sokrétú tevékenységük keretében a közigazgatás minden ágát ellenőrizték, és a hivatalnokokkal szembeni panaszokat is felvették. A királyi küldöttek azonban nem tudták megakadályozni, hogy a grófok ne építgesék saját tartományúri hatalmukat, mely végzetes is lett a kései Karolingok uralmára. Érdekes, hogy egy idő után a küldötteknek egymást is ellenőrizniük kellett.

Az Aragóniai Királyságban (11–15. század) a *justicia mayor* a király által élethossziglan kinevezett tisztségviselőként a királyi hivatalnokok tanácsadójaként tevékenykedett, de törvénytörő eljárásuk esetében fel is lépett ellenük. Amennyiben maga sértette meg a hivatali kötelességeit, akkor a birodalmi gyűléssel szemben felelősséggel tartozott.

A 14. századi Velencei Köztársaságban a Tizek Tanácsa kontrollálta szigorúan a hivatalnokokat. A testületet a Nagy Tanács választotta évente, amely a nemesség gyűléseként a 15. századtól a különböző előjáróságokat választotta, továbbá vádhatósági és büntetőbírószági kompetenciákkal is rendelkezett. Elsősorban az állam belső ellenségeivel szemben lépett fel, és nem az egyének védelmét szolgálta, aminek keretében lehetősége volt arra is, hogy a más hatóságokhoz tartozó ügyeket saját hatáskörébe vonja, amennyiben elintézésük az eredeti szervnél veszélyesnek tűnt. Megjegyzendő, hogy a Tizek Tanácsa előtt a funkcionáriusok visszaéléseit már ellenőrizte az ún. *avvadori di comune* testülete – ideértve a legfelsőbb tisztségviselőket is –, felelősségre is vonták őket, ugyanakkor jogkörük meglehetősen szűkös volt.⁴⁰

Észak-Amerika némely államában *ensorok* jártak el a polgárok szabadságának védelmében az állami erőszak alkotmányellenes alkalmazásakor. Az 1676-os New Jersey-i, majd az 1681–1682-es pennsylvaniai alkotmány tartalmazott erre vonatkozóan meghatározó rendelkezéseket, míg az 1776-os pennsylvaniai már előírta, hogy a népnek *ensorokat* kell választani. E tisztségviselőknek felhatalmazásuk volt felvilágosítást kérni, *de lege ferenda* javaslatokat és egyéb más ajánlatokat tenni. 1777-ben a vermonti alkotmányba is hasonló rendelkezéseket építettek be, illetve a New York-i alkotmány is egy hasonló grémium felállításáról döntött.

A fenti történelmi példák szemléltetésével az volt a célom, hogy egyértelművé váljon: az itt bemutatott testületek, szervek vagy tisztségek az ombudsmani tisztség

³⁹ HERBER [et al.] (37. l.) 307.

⁴⁰ PALLA (33. l.).

elődjének tekinthetők. Habár más-más elnevezéssel illették őket, mégis alapvető funkciójuk a tisztviselők ellenőrzése volt. E szerveknek, testületeknek, tisztségeknek a megjelenése független volt az állam berendezkedésétől.

Köztársaság, vagy királyság, igény volt egy az ombudsmanhoz hasonló felügyeleti, ellenőrző testületre, amelyeket nemcsak eltérő megnevezéssel illették, hanem eltérő eszköztárral is ruháztak fel. Azonban meg kell jegyezni, hogy e testületeknél nem elsősorban az egyének/polgárok jogvédelmének érdekében, hanem inkább a végrehajtó hatalom meghosszabbított kezeként és érdekében járt el az adott testület, szerv vagy tisztviselő.

3. AZ INTÉZMÉNY ELTERJEDÉSE

Az intézmény elterjedése kapcsán meg kell említeni a felállítás folyamatát, ahol három szakaszt lehet megkülönböztetni. Az első, amikor az ombudsmani hivatal felállításával összefüggésben eltérő érdekek ütköznek. A második az intézmény felállításának és működése kezdetének szakasza. A harmadikban az intézmény már működik, pozícióját megerősíti, és praktikus megoldásokat talál a szervezeti, jogi és politikai problémákra.⁴¹ A hivatal, az intézmény gondolata a 20. században kezdett elterjedni, hiszen ekkor kezdett egyre több államban meghonosodni. A skandináv államok érthető módon úttörő szerepet játszottak: 1915-ben Svédországban állítottak fel egy független katonai ombudsmani tisztséget, 1919-ben az új finn alkotmány tartalmazott rendelkezéseket az ombudsmani tisztségről, 1952-ben norvég katonai ombudsmant, 1955-ben pedig egy dán általános ombudsmant állítottak fel. Ezek a lépések bizonyították a skandináv államok egyértelmű elkötelezettségét az állampolgári jogok ombudsmani védelme mellett.⁴²

A hivatal népszerűsége az 1960-as évek elején elkezdett növekedni.⁴³ A dán hivatal felállítását követően a dán ombudsman segített az elterjedésében: információkat, tanácsokat és támogatást nyújtott egyéneknek és csoportoknak, így inspirálta azokat a személyeket is, akik meghatározó erővé váltak az új-zélandi intézmény létrehozásánál (1962), amely pedig az intézmény nemzetközösségi és anglofón államok körébe történő beszivárgásának kezdetét jelentette.⁴⁴ Ezt követően a Brit Nemzetközösséghez tartozó és más egyéb (főképpen európai) állam létesített ilyen hivatalt. Az államok közül megemlíthető a legtöbb kanadai tartomány (1967-től kezdődően), Tanzánia (1968), Izrael (1971), Puerto Rico (1977), és Ausztrália (1977-től szövetségi szinten, 1972–1979 között állami szinten).⁴⁵ Mindezen folyamatok ellenére 1983 közepére csak

⁴¹ Jens OLSEN: „General Problems and Observations” in Jens OLSEN – Emir DOBJANI – Søren KNUDSEN – Christian MØLLER (szerk.): *Some Experiences in the Field of Assistance and Cooperation between Ombudsmen* 4. www.ombudsmanden.dk/publikationer/cooperation/

⁴² Marias EPAMINONDAS: „The European Ombudsman” *Eipascopes*, EIPA 1994/1. 2.

⁴³ A skandináv államokat a Német Szövetségi Köztársaság követte egy katonai ombudsman felállításával 1957-ben.

⁴⁴ OLSEN (41. l.) 4.

⁴⁵ The International Ombudsman Institute, www.law.ualberta.ca

21 államban létezett az ombudsmani hivatal nemzeti szinten és körülbelül hat másik államban tartományi vagy regionális szinten.

A tisztség felállításának több okát lehet elkülöníteni: a demokráciába történő átmenethez, az egyéni jogvédelem erősítéséhez kapcsolható, valamint gyakran pénzügyi támogatások feltételeként szabták a demokratikus intézmények létesítését, köztük az ombudsmanét. Az államok demokratikus átalakulásának folyamata magában foglalta a kormányzati reformot is, ami a klasszikus ombudsman mellett az emberi jogi ombudsman, illetve más szakombudsman megjelenéséhez vezetett. Az elmúlt két évtizedben ezért tovább bővült a tisztséggel rendelkező államok köre és 2004-re a hivatalok száma megötszöröződött. Nemcsak a fejlett és kialakult demokráciával rendelkező államokban volt már látható, hanem a fiatalabb demokráciákban, így a posztoszocialista államokban is. Ezekben az államokban is felállították a demokrácia és jogállamiság elveinek megfelelő intézményeket, amelyek közé tartozott az ombudsman is. Megjegyzendő, hogy a volt szocialista országoknak a jogi és politikai intézményeik kiépítésében, a már létező demokratikus struktúrák erősítésében kiemelkedő szerepet játszott az Európa Tanács⁴⁶ Joggal a Demokráciáért Európai Bizottsága, ismertebb nevén a Velencei Bizottság.^{47 48}

Az intézmény elterjedése során a kinevezés, a hatáskör, a vizsgálat és a szankciók kérdésköre változott az intézmény jogi alapja és a társadalomban elfoglalt helye szerint. A klasszikus nemzeti ombudsman mellett megjelentek a regionális és önkormányzati ombudsmanok. Ombudsmanokat kormányzati szervként is létre lehet hozni, de vállalatoknál és egyesületeknél, sőt nemzetközi szervezeteknél⁴⁹ is találkozhatunk velük.

Az Európai Unió tagállamaiban⁵⁰ is ismert az általános „hatáskörű” nemzeti ombudsman tisztsége. 1967-ben az Egyesült Királyságban, 1973-ban Franciaor-

⁴⁶ Az európai intézmények között egyfajta átmenetet képez a többi európai és transzatlanti integrációs struktúra felé, ill. ez a szervezet képviseli az „Európa-építés” legszélesebb talapzatát. Létrehozói arra törekedtek, hogy az intézmény a pusztán kormányközi együttműködés kereteit meghaladja. Az alapító atyák elképzelései szerint az 1945 utáni európai rendszerben az Európa Tanácsnak „értékközösséggé” („Wertgemeinschaft”) kellett válnia. Lásd MEZEI Géza: „Az Európa Tanács intézményei és működése – belülről nézve” in GAZDAG Ferenc – KOVÁCS Péter (szerk.): *Az Európa Tanács 1949–1999* (Budapest: SVKI 1999) 49.

⁴⁷ Az Európa Tanács által lefedett terület három értéken keresztül közelíthető meg, amelyek a nyugati típusú demokráciák alappilléreit jelentik: demokrácia, jogállamiság és emberi jogok. A szervezet által, céljai érdekében felhasznált eszközök széles skálán helyezkednek el, a normatív megközelítés alkalmazása az egyik alapvető eszköz.

⁴⁸ Az Európa Tanács 1996-ban nemzetközi konferenciát szervezett Magyarországon, melynek témája az ombudsman szerepe és feladata volt a rendszerváltás utáni közép- és kelet-európai országokban. Ez volt az első olyan nemzetközi találkozó, amelyet az Európa Tanács együttműködési és segítségnyújtási programjában résztvevő, az átalakulás folyamatában lévő közép- és kelet-európai országok számára szerveztek. A konferenciáról összefoglalóan lásd *Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után* (Budapest: Európa Tanács – Országgyűlési Biztosok Hivatala 1997).

⁴⁹ Így az ENSZ is felállította saját ombudsmanját, amely vitarendező fórumként funkcionál az ENSZ tisztviselői és a szervezet között felmerülő munkaügyi konfliktusokban, felállításával kapcsolatban lásd GA Resolution 55/258 of 14 June és GA Resolution 56/253 of 24 December 2001.

⁵⁰ Dánia, Spanyolország, Franciaország, Írország, Hollandia, Ausztria, Portugália, Finnország, Svédország, Nagy-Britannia.

szágban hoztak létre ilyen tisztséget. Míg Svédországban, Dániában, az Egyesült Királyságban és Spanyolországban parlamenti ombudsman működik, Németországban a szövetségi szinten tevékenykedő szakombudsmanok mellett a német parlamentnek petíciós bizottsága is van, hasonlóan Portugáliához, valamint Belgiumhoz, ahol a flamand közösség és Antwerpen város ombudsmanjával párhuzamosan működik. Franciaországban a *médiateur de la republique* örvend nagy tekintélynek, ahol a panaszosnak meg kell szerezni előzetesen egy képviselő hozzájárulását is (ahogyan az Egyesült Királyságban is).⁵¹ Luxemburgban a képviselők háza mellett működik a petíciós bizottság. Olaszországban regionális és önkormányzati szinten vannak ombudsmanok, ahogyan Spanyolországban is regionális ombudsmanok járnak el. Ausztriában három ombudsmanból álló testület jár el. Jellemzően az ombudsmanok négy-hat évre kapják meg a kinevezést, és a tisztség – kivéve a francia *médiateur* – megújítható.

Az egyes országok ombudsman tisztségeinek közös vonása a kötelezettség, hogy a közhivatalok tevékenységét és a hivatali visszasságokat ellenőrizzék, amelyhez az alkotmány biztosítja függetlenségüket, és mentelmi jog illeti meg őket. Eljárásukat az informalitás, az olcsóság, könnyű elérhetőség jellemzi, amely tulajdonságok az alapvető feladatoktól és funkcióktól függetlenül az ombudsman mindegyik válfajára jellemzőek, függetlenül az egyes országok gazdasági-társadalmi berendezkedésétől, illetve fejlettségétől.⁵²

4. AZ EGYES OMBUDSMANMODELLEK

Az európai államok egyes ombudsmani intézményei eltérő mintaként szolgáltak, és eltérő befolyással voltak magának az intézménynek az elterjedésére, egyre népszerűbbé válására. A brit Parlamenti Biztos tisztsége sok anglofón államra volt befolyással, amelynél a polgároknak a parlament valamely tagjának hozzájárulását kell megszerezni ahhoz, hogy sikeresen forduljanak a Biztoshoz. A francia *médiateur*-nek az afrikai frankofón államok között akadt követője, ahol az intézmények és szervek, illetve a polgárok közötti békés megoldás elérésére még akkor is lehetőség van, amikor a hivatali apparátus jogszerűen cselekedett, de a döntés követése igazságtalan, vagy nagy nehézséggel jár a polgár számára.⁵³ Sokkal rugalmasabb és kevésbé autoritárius ellenőrzési formát jelent, és a közvetítés ennél a hivatalnál kulcsfontosságú szerepet játszik, különösen akkor, amikor az intézményt egyre inkább a felügyelet végrehajtási eszközének tekintik, és amely alárendelt más szervek érvényesülésének, különösen a közigazgatási bíróságoknak.⁵⁴ Megemlíthető a spanyol „*defensor del pueblo*”-rendszer is, amelynek hatásköre nagyon közel áll a klasszikus ombuds-

⁵¹ EPAMINONDAS (42. l.) 2.

⁵² POLT Péter: „Egy új európai közösségi jogintézmény: az európai ombudsman” *Magyar Jog* 1998/11. 641.

⁵³ Jacob SÖDERMAN: *The Ombudsman Concept and Types of Control of Maladministration in Greece and Europe* (Speech delivered at the University of Athens, 11 November 1996) 3.

⁵⁴ Hans GAMMELTOFT-HANSEN: „Trends Leading to the Establishment of European Ombudsman” in *The European Ombudsman and the authors: The European Ombudsman – Origins, Establishment, Evolution* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2005) 14.

manéhoz, de a tisztséget kiegészítették regionális parlamentek által választott regionális ombudsmanokkal. Mintaként szolgált a parlamenthez intézett petíciós jog is, amely Németországban és Luxemburgban a leginkább fejlett, és amely kombinálható az ombudsmani hivatallal, ahogyan ez több államban is látható.

Gyakran hivatkoznak a skandináv modellre, ugyanakkor rá kell mutatnom, hogy az egyes északi országok ombudsmani hivatalai különböző modellt képviselnek. A finn és svéd megoldás – ahogyan mondani szokták: a „klasszikus ombudsmanok” – alapvető kérdésekben különböznek a dán modelltől, amihez viszont a norvég intézmény áll közel. A dán modell a svéd másolataként jött létre, de végül eltérővé alakult. A világon leginkább elterjedt modell, amelynek oka lehet, hogy gyengébb jogkörrel rendelkezik, így jobban elfogadják a hatalmon lévők, illetve hatékonyabb eszköz az alkotmányos demokrácia és a jogállamiság iránt elkötelezettebb államokban. Ebben a modellben idővel olyan új elemeket ötvöztek, mint az emberi jogok felügyeletét.

Az, hogy egy állam a svéd vagy a dán modellt követi, nagy jelentőséggel bír az ombudsman és a jogállam egyéb intézményei közötti kapcsolatra, a köztük lévő viszony minőségére, mint ahogyan azon szervek tevékenységére is, amelyek az ombudsman hatásköre alá tartoznak.⁵⁵ Az európai hivatal szempontjából azért fontos bemutatni a svéd alaplínia mellett a dán változatot is, mert az európai hivatal megalakításánál a dán kormány által benyújtott, a dán modellt követő javaslat alapján került sor az uniós szintű tisztség felállítására. A svéd és a dán minta komparatív ábrázolása lehetővé teszi az alapvető különbségek megértését, valamint a későbbiekben ismertetésre kerülő európai ombudsman és dán ombudsman közötti hasonlóságok bemutatását.

4.1. AZ EREDETI MINTA: A SVÉD OMBUDSMAN

Az 1713-ban alapított ombudsmani tisztség betöltője, eredetileg az úgynevezett *Högste Ombudsmannen* vagy *Supreme Procurator* volt, aki súlyos bűncselekmények esetében (mint hazaárulás) a bíróság elé vitte az ügyet.

Az 1719-es alkotmánnyal új címe az *Justitiekanslern*, Igazságügyi Kancellár lett. Habár fontos feladatokat látott el, ezzel szemben csak a király vezette kormányzat képviselőjében járt el.

1766-ban történt meg először, hogy a parlament választotta meg a *Justitiekanslernt*, az 1772-es alkotmány azonban ismételten uralkodói joggá tette kijelölését. Az 1809. június 6-án elfogadott svéd alkotmány felváltotta az 1772-ben elfogadott alaptörvényt, amely a világon a második legrégebbi alkotmánynak volt tekinthető az amerikai alkotmány után, egészen az 1975-ös újabb alkotmányig. A király ombudsmanja mellett tehát, akit az uralkodó jelölt ki, létrehozták a parlamenti ombudsmant, akit a parlament nevezett ki, és aki annak képviselőjében járt el. A köztisztviselők és közhivatalok ellenőrzését két elkülönült intézmény, a király és a Tanács nevében az

⁵⁵ LANE (2. l.) 44.

igazságügyi kancellár, illetve a rendek gyűlése nevében az igazságügyi ombudsman gyakorolta.⁵⁶

Természetesnek tűnt, hogy ezen új hivatalt a már meglévő igazságügyi ombudsmanról modellezzik. Utóbbihoz hasonlóan ez egy vádhatóság volt, amelynek feladata a bírák és állami hivatalnokok jogalkalmazásának felügyelete lett. Feladata az állampolgárok jogainak védelme volt, például bátorította az egységes jogalkalmazást, és jelezte a törvényhozói homályt. Munkájához hozzátartozott a vizsgálat és felvilágosítás panasz formájába történő öntése. A parlament azért kapta meg a kinevezés jogát, hogy ezáltal biztosított legyen az ombudsman munkájának függetlensége a királytól, a kormányzattól és a közigazgatástól. Az Igazságügyi Ombudsman Hivatala a kormány ombudsmanjaként most is működik. Az 1809-es alkotmánnyal létrehozott parlamenti ombudsman tisztségét – mint korábban említettem – az 1974-es alkotmánnyal fenntartották.

A svéd alkotmány szerint az ombudsmant a parlament választja meg. Szám szerint négy parlamenti ombudsmant kell választani, amelyek közül egy a fő parlamenti ombudsman. A fő parlamenti ombudsman mint igazgatási vezető jár el, és meghatározza az ombudsmanok tevékenységének fő irányait.⁵⁷ Eredetileg a választás azon a napon zajlott le, amikor az elektorokat is kijelölték az elektorok testületének megalakításához, ami nem igazán adott lehetőséget a megfelelő ember kiválasztására. Ezért az a gyakorlat vált szokássá, hogy a pártvezetők és egyéb prominens parlamenti tagok előzetesen megbeszélték és megszervezték a választást. Bár sokaknak nem tetszett ez az előzetes megbeszélés, mégis a gyakorlat tovább élt. Jelenleg a parlamenti ombudsman és a helyettes ombudsman megválasztásának előkészületét az alkotmányügyi bizottság végzi el.⁵⁸ 1941 előtt egyéves terminusra választották, és bár az ombudsmant újra lehetett választani, korábban elég gyakran váltották egymást, mivel általában pár év után feljárnak nekik legfelsőbb bírósági, illetve egyéb más magas hivatalt.⁵⁹ 1941-től a gyakori váltás miatt négyéves terminust határoztak meg. A parlamenti ombudsman mellett meg számos egyéb ombudsman is megtalálható Svédországban, mint a gyermekek ombudsmanja, fogyasztóvédelmi ombudsman, egyenlő bánásmód ombudsman, sajtó-ombudsman.⁶⁰

Vannak olyan nézetek, amelyek megkérdőjelezzik a választott, alkotmányos mandátummal rendelkező ombudsmani intézmény svéd eredetét arab gyökerei okán. Ezek az álláspontok azon a történelmi tényen alapszanak, amelyre a svéd történelmi környezet bemutatásánál is rámutattam: az iszlám jogi hagyományokban van olyan magas tisztségviselő, aki az emberek uralkodó felé benyújtott panaszaival foglalkozik, a svéd király pedig törökországi tartózkodása alatt, ottani tapasztalataira alapozva rendelke-

⁵⁶ A rendek gyűlését 1866-tól a parlament, vagyis a Riksdag váltotta fel.

⁵⁷ Article 2. Chapter 13 of the Riksdag Act (SFS 1974:153), www.riksdagen.se/templates/R_PageExtended_6425.aspx

⁵⁸ Article 3. Chapter 13 of the Riksdag Act (SFS 1974:153)

⁵⁹ Ulf LUNDVIK: „Sweden's Guardians of the Law. Comments on the Ombudsman for civil Affair” in Donald C. ROWAT (szerk.): *The Ombudsman. Citizen's Defender* (London: George Allen – Unwin Ltd. 1965) 45.

⁶⁰ See the Parliamentary Ombudsmen (JO) homepage, www.jo.se/en/About-JO/The-Parliamentary-agency/

zett a hivatal svédországi létrehozataláról.⁶¹ Az akkor felállított hivatal azonban nem azonos a manapság ismerttel, és egyetértek Jacob Söderman, az első európai ombudsman álláspontjával.⁶² Szerinte, bár sok európai királyi udvarban tevékenykedett olyan magas tisztségviselő, aki a királynak címzett panaszokkal foglalkozott,⁶³ de a svéd ombudsmani tisztség ötletének megvalósulása az 1809-es alkotmányos reformmal ment végbe, amikor a svéd jogalkotó szervnek, a *Staenderna*-nak megadták a jogot az igazságügyi ombudsman megválasztására, miután szinte az egész előző évszázadban e jog megszerzése miatt folytatott harcot az uralkodóval.⁶⁴ A svéd történelmi környezet alátámasztja, hogy az ombudsman tisztsége Svédországban a politikai hatalomért folytatott küzdelemben, mondhatni célszerűség⁶⁵ miatt született. Ez azt jelenti, hogy nem a demokratikus kormányzati rendszer állította fel a demokrácia megerősítésére, hanem a politikai küzdelem gyümölcseként jött létre.⁶⁶

4.1.1. HATÁSKÖR

Az ombudsman hatásköre szinte változatlan maradt első rögzítése óta: felügyeli, hogy a tisztségviselők betartják-e a törvényeket, amennyiben pedig törvénytellenesen jártak el, vagy elhanyagolták kötelességeiket, feljelenti őket. A tisztségviselőkön kívül az igazságügyi kancellárhoz hasonlóan a bíróságok felügyelete is a hatásköre alá tartozik.

Az ombudsman különleges vádlóként jogi eljárást kezdeményezhet olyan tisztségviselővel szemben, aki nem vette figyelembe a hivatala vagy saját hatásköri előírásait, és ezzel bűncselekményt⁶⁷ követett el.

⁶¹ A *Diwan-al-Mazalin* vagy *Muhtasib* még mindig létezik számos iszlám országban. Pakisztánban pl. 1983-ban hoztak létre ombudsmant, *Wafaqi Mohtasib* néven. A pakisztáni ombudsman honlapja: www.mohtasib.gov.pk/.

⁶² A finn Jacob Söderman az Európai Unió első ombudsmanjaként 1995-től 2003-ig töltötte be a hivatalt, két egymást követő intervallumban. Söderman ezt megelőzően 1989 és 1995 között finn parlamenti ombudsman volt. 2003-tól a görög Nikiforos Diamandouros töltötte be ezt a tisztséget, aki ezt megelőzően az 1998 óta létező görög hivatal első ombudsmanja volt. 2013 óta Emily O'Reilly az európai ombudsman, aki előzőleg ír ombudsmanként tevékenykedett.

⁶³ Pl. az aragóniai *justitia mayor*t egyértelműen az iszlám példa alapján, másokat csak praktikus okokból hoztak létre.

⁶⁴ SÖDERMAN (6. l.).

⁶⁵ KERÉKES ZSUZSA: „Az ombudsman intézménye az Európai Unióban és Magyarországon” *Politikatudományi Szemle* 1998/1. 138.

⁶⁶ Amennyiben az ombudsman elnevezéssel illetett tisztség és hivatalának létrehozatalát kívánom tanulmányozni, akkor vissza kell térni a svéd történelem egy meghatározó szegmenséhez, amikor XII. Károly svéd király a nagy északi háborúban harcolt. Az orosz cártól elszenvedett 1709-es poltavai vereséget követően Törökországba kellett menekülnie, Svédországba pedig több mint egy évtizedig nem tért vissza. A hazai közigazgatásban uralkodó zűrzavar megszüntetése és helyreállítása céljából, távollétében rendelkezett Öfelsége Legfelsőbb Ombudsmanja hivatalának felállításáról. Némelyek szerint a svéd király a szultán udvarában tapasztaltak alapján vezette be ezt az új tisztséget, mivel itt ismerte meg a *Diwan al-Mazalim*-et, amelyet az ókori előzményeknél már ismertettem. A Panaszok Tanácsának tisztségviselője jogosult és kötelezett volt az egyének hivatalokkal szembeni panaszainak vizsgálatára. Svédországban a királyi ombudsman szerepe a bírák és közhivatalnokok tevékenységével kapcsolatban annak biztosítása volt, hogy a törvényeknek megfelelően járjanak el, feladataikat gyakorlattan lássák el, és ezek hiánya esetén jogi eljárást kezdeményezhetett kötelességmulasztás címén. Ez tekinthető az ombudsmani intézmény eredetének.

⁶⁷ Kivéve a sajtószabadságról szóló törvény, valamint a szólásszabadságot érintő bűncselekmények.

Az ombudsman ritkán él feljelentési jogával, inkább megpróbálja az ügyet elrendezni a döntés nyilvános kritikájával. Formálisan és a gyakorlatban is független a kormánytól, nem utasítható vizsgálat megkezdésére, és nem utasíthatják, hogy milyen módon járjon el. Kezdetben az ombudsman – még a kisebb hibáknál is – szinte kizárólag bíróság elé vitte az ügyeket, később kezdte el használni a figyelmeztetés eszközt, amelyben a hivatalnoknak címezve ismertette a téves vagy helytelen ügykezelést. A figyelmeztetéssel egyrészt felhívja a tisztviselőt az eljárás hibás voltára, másrészt megakadályozza, hogy más tisztviselők megismételjék ugyanazt a hibát. A figyelmeztetés eszköze a tisztviselő számára is kedvezőbb, mert megelőzhető a vádemelés, főként, ha bevallja a hibát és a gondatlanságot.

1957 óta tartozik valamennyi önkormányzati testület és tisztviselő az ombudsman ellenőrzése alá. Az ombudsman arra törekszik, hogy amennyiben lehetséges, a helyi hatóságok korrigálják a hibát, illetve fellebbezéssel próbálják meg a helyesbítést elérni, és csak a személyi szabadság elleni tett vagy egyértelmű hatalommal való visszaélés esetén lép közbe.⁶⁸

Az ombudsman felügyelete alá tartozik – néhány kivételtől eltekintve – valamennyi központi és önkormányzati szerv. A tisztviselők esetében kivételnek tekintendők a kormány tagjai, ami még arra az alkotmányos előírásra vezethető vissza, hogy csak a király dönt a végrehajtó hatalmi ággal kapcsolatos ügyekben, a miniszterek csak – legalábbis formálisan a tanácsadói. Manapság a miniszterek azok, akik a valódi hatalmat gyakorolják.⁶⁹ De ha az ombudsmannak a kormánnyal szemben is fel kellene lépni, akkor a politikai pártok harca közé szorulna, és Svédországban a közbizalom miatt el kell kerülni az ilyen típusú politikai konfliktusokat. Továbbá a miniszterek feladatellátását a parlament kontrollálja, így speciális bíróság elé viheti a minisztert, ahol az ombudsman vádlóként jár el. Itt meg kell jegyezni, hogy a miniszterektől függetlenek a közigazgatási hivatalok: adott ügyben a miniszter nem hozhat a hivatalnokra kötelező erejű határozatot, viszont a kormány a tanács általános határozatain és útmutatóin keresztül befolyásolhatja a tisztviselőket. A minisztereknek éppen ezért nincs is politikai felelősségük a hivatali ranglétrán alattuk álló intézkedése miatt. Egyébként Svédországot és Finnországot meghatározó jellegzetesség, hogy a köztisztviselők függetlenek *vis-à-vis* a feletteseikkel. Mindegyik autonóm módon jár el hatáskörén belül, és teljes felelősséggel tartozik a döntésekért vagy mulasztásokért. A felettes csak kivételes esetekben élhet beosztottja döntéshozatali jogával.⁷⁰

⁶⁸ 2 § of the Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen (Lag: 1986:765). Az ombudsman felügyeleti köre nem terjed ki tehát a parlament tagjaira, a parlament közigazgatási, választások felülvizsgálatát folytató, panaszokkal foglalkozó bizottságaira, valamint a képviselőház főjegyzőjére. Nem ellenőrizheti a Riksbank végrehajtó bizottságának tagjait, kivéve a Riksbank hatalomgyakorlása során az Act on the Regulation of Currency and Credit-tel összefüggésben meghozott döntésben való közreműködésük mértékében. Szintén nem tartozik ide a kormány, vagy a miniszterek, az igazságügyi kancellár és a döntéshozó önkormányzati szervek tagja. Maga az ombudsman sem tartozik más ombudsman felügyelete alá. www.jo.se/Page.aspx?MenuId=37&MainMenuId=12&Language=en&ObjectClass=DynamX_Document&Id=575

⁶⁹ Alfred BEXELIUS: „Sweden’s Guardians of the Law – The Ombudsman for civil affair” in ROWAT (59. l.) 26.

⁷⁰ Tore MODEN: „The Swedish and Finnish Parliamentary Ombudsmen” in GREGORY–GIDDINGS (2. l.) 317.

A katonai parancsnokok és tisztek felügyelete 1915-ig tartozott hatáskörébe, ekkor azonban a felállított katonai ombudsman felügyelete alá kerültek. 1968-ig ez a tisztség a parlamenti ombudsmani hivatalhoz hasonlóan működött, amikor a parlamenti ombudsmanok számát háromra, majd később négyre emelték, így feleslegessé vált ez a poszt.

4.1.2. ELJÁRÁS

A svéd ombudsman maga dönti el a panasz alapján, hogy milyen módon jár el felügyeleti tevékenysége során. A panaszt írásban nyújtják be, de ettől függetlenül még szóban is előadhatja a panaszos. A panaszokra jellemző, hogy általában jogi segítség nélkül fogalmazza meg, mivel az ombudsman és munkatársai rendelkeznek kellő tapasztalattal a panaszban felvázoltak elbírálásához. A panasz átvételét követően az ombudsman kéri a panasszal érintett hivataloktól a kapcsolódó dokumentumokat. Ezek a dokumentumok általában már elégségesek a panasz megalapozottságának megállapításához. Amennyiben ez mégsem lehetséges, akkor további írásbeli információt kér az érintett szervtől. Ha sem a panasz, sem a dokumentumok, sem a hivatalnok nyilatkozata nem nyújt kellő alapot a hivatalos szerv döntésének megítéléséhez, akkor a rendőrséghez fordulhat további vizsgálat és az érintett személyek kihallgatása miatt. Egyébként az ombudsman is tarthat meghallgatást, vagy rábízhatja a meghallgatást valamelyik munkatársára. Előfordulhat, hogy az ügy megítélése speciális tudást igényel, ilyenkor a szakértelemmel rendelkező kormányzati hivatal kötelessége a segítség nyújtása az ügy kivizsgálásához, és a vélemény megfogalmazásához.⁷¹ Az ombudsmannak hozzáférési joga van a hivatalos dokumentumokhoz (a titkosakhoz is) és jelen lehet a bírák és tisztviselők tanácskozásain. Kérése esetén a hivatalnokoknak minden szükséges információt meg kell adniuk, és segítséget kell nyújtaniuk a szükséges vizsgálatok lefolytatásához. Amennyiben az ombudsman úgy dönt, hogy adott ügyben feljelentést tesz, akkor az ügyészeknek le kell folytatniuk az eljárást.⁷²

A svéd ombudsman a benyújtott panasz hiányában *ex officio* is eljárhat egy ügyben. Egyrészt erre azok a sajtójelentések adhatnak alapot, amelyek a bíróságok és közhivatalok tevékenységét ismertetik. Másrészt gyakran előfordul, hogy az ellenőrzések során tapasztaltak alapján kezd el vizsgálandó: minden évben személyesen – vagy munkatársait megbízva – végiglátogatja a bíróságokat, ügyészségeket, hivatalokat, amikor a törvények betartását vizsgálja eljárásuk és döntéshozataluk során.

A svéd ombudsman felügyeleti eljárásának egy jelentős részét képezik a speciális vizsgálatok. Ez azoknak a dokumentumoknak a tanulmányozását jelenti, amelyeket bár különböző hatóságoktól kértek be, mégis hasonló jellegű ügyeket és döntéseket érintenek. Ilyenkor hivatala tanulmányozza a hatóságok döntéséhez kapcsolódó indoklást, és ellenőrzi, hogy az érintett félnek volt-e lehetősége megjegyzést fűzni a

⁷¹ BEXELIUS (69. lj.) 29.

⁷² Article 6. Chapter 12. of the Instrument of Government (SFS nr: 1974:152), www.riksdagen.se/templates/R_Page_6307.aspx. Ez a törvény a négy svéd alaptörvény egyike. Svédországnak is van ugyanis írott alkotmánya, amely a politikai döntéshozatal szabályait írja le, de nem egy dokumentum képezi ezt, hanem négy alaptörvény, amelyek alapul szolgálnak az ország irányításához. A négy alaptörvényt lásd részletesen www.riksdagen.se/templates/R_Page_6357.aspx.

döntés alapjául szolgáló következtetésekhez. A speciális vizsgálatok információit a hivatalnokok rendelkezésére bocsátják, hogy később a legjobb eljárás kiválasztásánál segítséget nyújtsanak.

Az ombudsman nemcsak a hivatalnokkal szemben lép fel, hanem figyelemmel kíséri, hogy a kárt szenvedett fél kompenzációhoz jusson. Amennyiben az adott hiba gondatlanságból történt, akkor a hibázó hivatalnoknak az ombudsman lehetővé teszi a sérelem orvoslását. Ez utóbbi eljárás aránylag ritka, és meglehetősen kismértékű kár esetében vetődik fel. Egyébként az ombudsman a kormányhoz is fordulhat kártérítésért.

A felügyelet a döntésnek nemcsak a természetére és tartalmára, hanem az ügy kezelésének eljárására is kiterjed. Mivel a közigazgatási eljárást nagy részben nem szabályozza a jog, hanem a gyakorlat alakította, különösen jelentős magának az eljárásnak is az ellenőrzése.

Vannak olyan esetek, amelyek a jog hibás értelmezéséből adódnak. Ilyenkor a hivatalnok nem büntethető, a jogszabályok megfogalmazása ugyanis lehetőséget ad a különböző interpretációra. Az ombudsmanhoz benyújtott panaszok ugyanakkor egyésges gyakorlat kialakítását teszik lehetővé. A vizsgálatok során gyakran kiderül, hogy a kialakult gyakorlattól eltérnek. Az éves jelentésekben megtalálható közlemények adott jogszabályok megfelelő interpretálásáról és alkalmazásáról szólnak, és ezekben kitérhet a jogszabály céljára és a joggyakorlatra is. Ritkán kritizálja a bíróság jogértelmezését, kivéve, amikor a jogalkalmazás olyannyira helytelen, hogy büntethető hibát foglal magába.

Az ombudsman a panaszok vizsgálatakor, illetve ellenőrző körútjain gyakran találkozik a jogalkotás hiányosságával. Kötelessége ezekhez megjegyzés fűzése, és ajánlások megfogalmazása.

A svéd ombudsmannak minden évben beszámolóban kell tájékoztatnia tevékenységéről a parlamentet. Ilyenkor az ombudsman az egyik állandó bizottságnak benyújtja a jelentést, valamint a kapcsolódó jegyzőkönyveket és okmányokat. Az ombudsman gyakran személyesen is részt vesz a jelentés megtárgyalásán. A bizottság kezdeményezheti az ombudsman elbocsátását is, és korábban előfordult, hogy a tisztség betöltőjének újrajelölése megbukott, mert a képviselők nem voltak megelégedve az előző terminusban végzett munkájával. A bizottság ombudsman munkáját véleményező jelentése ritkán lesz vita tárgya a parlamentben, a parlamenti tagok megjegyzéseket fűzhetnek, és véleményezhetik egy adott vizsgálattal kapcsolatban.

Előfordulhat, hogy az ombudsman saját döntése felülbírlásán kívül a döntéssel érintett hivatalnok is elégedetlen az eredménnyel. Ilyenkor kérvényezheti, hogy az ombudsman emeljen vádat ellene, amellyel az a célja, hogy bíróság döntse el, valóban elkövette-e a hibát. A hivatalnok kérése nem kötelezettség az ombudsman számára, és csak nagy ritkán egyezik bele. A hivatalnok a bíróság elé csak kisebb hibáknál viheti az ügyet, és a bíróságok a gyakorlatban nem rónak ki büntetést, ha a megbocsátható tévedések a jog értelmezésével kapcsolatosak. Az ombudsman bírósághoz fordulhat, hogy közleményben tegyék közzé a hivatalnok tévedését. A hivatalnoknak az előbb ismertetett lehetőségen kívül módjában áll az ombudsman tevékenységét felügyelő parlamenti bizottsághoz is fordulni, de formálisan nincs joga a figyelmeztetés miatt a bizottsághoz fellebbezni.

Az ombudsmani vizsgálat iratainak nagy többsége nyilvános, vagyis a sajtó számára is hozzáférhető. Nemcsak a döntések, hanem néhány kivételtől eltekintve a panaszosok levelei, tisztviselők magyarázatai, ombudsmani feljegyzések is megismerhetők.

4.2. A DÁN OMBUDSMAN, AZ EURÓPAI OMBUDSMAN MINTÁJA

Dániában az első demokratikus alkotmányt 1849-ben fogadták el. A király a végrehajtó hatalom névleges fejeként feladatait a felelős minisztereken keresztül látja el. A törvényhozó hatalom, a parlament (*Folketing*) kétkamarás volt 1953-ig, amikor feloszlatták a felsőházat és a politikai hatalom az alsóházhoz került. A bírászkodás független mind a parlamenttől, mind a közigazgatási szervektől. A miniszterek saját minisztériumuk hatékony igazgatásáért felelnek, és a parlamentnek tartoznak felelősséggel. A miniszterek felelősek saját, valamint a köztisztviselők, illetve egyéb állami alkalmazottak cselekedeteiért. Vádemeléssel egy speciális bíróság, a *Rigsret* elé állíthatják őket, amely a Legfelsőbb Bíróság és a parlament tagjaiból áll. Amennyiben a panaszos a sérelmei orvoslását szeretné elérni, akkor az alacsonyabb szerv döntésével szemben panasszal fordulhat a miniszterhez, egyes esetekben pedig különleges közigazgatási bíróságokhoz vagy testületekhez. Abban az esetben, amikor a döntést a minisztérium hozta, és nincs lehetősége közigazgatási bírósághoz fordulni, akkor a minisztériumnál megpróbálhatja elérni a döntés újragondolását, és lehetősége van személyesen is beszélni a miniszterrel. Amennyiben a vizsgálat során kiderül, hogy a hivatalnok hanyag volt, vagy hivatali visszaélést követett el, akkor a súlyosságtól függően vádemelésre is sor kerülhet. Fegyelmi eljárást is lehet ellene indítani, de ez az előbbi lehetőséghez hasonlóan meglehetősen ritka. A miniszter vagy a hivatalnok felettése szóban, illetve írásban kinyilváníthatja a rosszallását. A panaszos másik lehetősége a rendes bíróságokhoz fordulás, ahol kártérítési igénnyel léphet fel, vagy a közigazgatási döntés, illetve eljárás törvényes voltáról kérhet nyilatkozatot. A bíróságoknak nincsen általános jogkörük a döntés hatályon kívül helyezésére, igazgatási eljárások tisztán mérlegelési aspektusát nem bírálhatják felül, csak a tény-, illetve jogkérdést vizsgálják, amelyek széles értelemben vett vizsgálatok lehetősége van megsemmisítésre.⁷³

A 20. század első felében fordulat következett be: a dán társadalomban végbement változások szükségessé tették a hétköznapi életet irányító jogszabályok módosítását, a közigazgatás szervezete gyorsan növekedett. A közigazgatás politikai kontrollja csökkent, a polgárok számára kezdett kiismerhetetlenné válni a jogszabályok rendszere.⁷⁴ A második világháború végén, bár a dán bíróságok nem féltek kritizálni a közigazgatás szervezetét, egyre többen gondolták úgy, hogy a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségek nem elégségesek. A megbízott parlamenti bizottság a probléma egyik megoldásaként az ombudsmani intézmény svéd modelljének átvételét tartotta

⁷³ I. M. PEDERSEN: „Denmark's Ombudsman” in ROWAT (59. lj.) 76.

⁷⁴ GAMMELTOFT-HANSEN (54. lj.) 18.

elképzeltetőknek. Dániában erős ombudsmant képzeltek el, aki svéd társához hasonlóan bizonyos mértékig felügyelheti a bíróságokat. A dán parlament többsége azonban nem volt érdekelt ennek a típusnak az átvételében. A hivatal felállítása kapcsán az is felvetődött, hogy az ombudsmani intézmény illeszkedik-e az állam alkotmányos berendezkedésébe, nem ütközik-e a miniszteri felelősséggel, a köztisztviselők ellenőrzése pedig nem vezetne-e el ahhoz, hogy félnének felelősséget vállalni őket védő írásbeli jogszabályok hiányában, ami a hivatali eljárás rugalmasságára lenne hátrányos, és a közérdeket is hátrányosan érintené.⁷⁵ A felállítás kérdésével megbízott bizottság úgy vélte, hogy a közigazgatás törvényes működéséhez nem elegendők a már meglévő garanciák, mivel a hivatali szervezet az elmúlt évtizedekben hihetetlen mértékben megnőtt. Itt szükséges megjegyezni, hogy 1953-ig a parlament tagjai még szerepet játszottak a panaszok kezelésében, és egy speciális parlamenti petíciós bizottság is működött. Az új hivatalt végül az eredeti változathoz képest számos eltéréssel állították fel, az 1953-as alkotmány felhatalmazta a parlamentet, hogy nevezzen ki egy vagy két személyt, akik nem parlamenti képviselőként ellenőrzik az állam polgári és katonai közigazgatását.⁷⁶ A dán alkotmány értelmében a kinevezésnek a jogi ügyekkel foglalkozó bizottság ajánlását követő két nap múlva meg kell történnie a parlament ülésén,⁷⁷ és a parlamentnek benyújtott, az ombudsman eljárásával kapcsolatos petíciókkal is ez a bizottság foglalkozik. A parlament 1954-ben fogadta el az ombudsmanról szóló törvényt, 1955-ben pedig megválasztották az első ombudsmant, 146 évvel a svéd és 36 évvel a finn ombudsman után.⁷⁸ Mivel azonban az ombudsmanról szóló törvény az ombudsman hatáskörét tekintve nem volt egyértelmű, 1997-ig, a törvény módosításáig az ombudsmannak kellett nem egy esetben választ találnia egyes ügyekben felmerülő, vitatott kérdésre.⁷⁹

A dán ombudsmant a parlament választja meg minden általános választást követően. A parlament tagjai nem tölthetik be a tisztséget, mint ahogyan helyi közgyűlés tagja sem. Mindenképpen jogi végzettséggel kell rendelkeznie az ombudsmannak, amely tisztséget 70 éves koráig tölthet be. Általános szabályként az ombudsman nem viselhet más tisztséget a közszférában vagy magánszférában. Ez alól a szabály alól akkor mentesül, ha a jogi ügyekkel foglalkozó parlamenti bizottság jóváhagyja a másik tisztség elvállalását.⁸⁰

⁷⁵ Walter GELLHORN: *Ombudsmen and Others. Citizens' Protectors in Nine Countries* (Cambridge — Massachusetts: Harvard University Press 1967) 7.

⁷⁶ § 55 of the Constitutional Act of Denmark 1953. www.ft.dk/pdf/constitution.pdf

⁷⁷ Subsection 2 of Section 17 in Chapter VI of the Standing Orders of the Folketing, August 2004 www.ft.dk/doc.aspx?/samling/20061/menu/00000005.htm

⁷⁸ Az első ombudsman, Stephan Hurwitz 16 éven keresztül töltötte be ezt a tisztséget, szakmai tekintélye és munkája jelentősen hozzájárult az intézmény nemzetközi népszerűsítéséhez.

⁷⁹ OLSEN (41. l.j.) 5.

⁸⁰ Subsection 1 of Section 29. in Chapter 8 of the Act No. 473 of 12 June 1996, the Danish Ombudsman Act www.ombudsmanden.dk/ombudsmanden_en/

4.2.1. HATÁSKÖR

A dán ombudsman hatáskörét tekintve eltér a svéd és a finn ombudsmantól. A közigazgatás minden területe a hatásköre alá tartozik, akár polgári, akár katonai, s valamennyi, az állam szolgálatában tevékenykedő személyt ellenőrzi, így a minisztereket is. A parlament ugyanakkor nem tartozik ellenőrzése alá, mint ahogyan törvénytervezetet tárgyaló bizottság sem, de a parlament tagjai egyéb minőségben folytatott tevékenységükkel ide tartoznak. A miniszterek felügyeletével kapcsolatban korábban félt volt, hogy ütközik a miniszteri felelősséggel, de ez a félelem a gyakorlatban nem igazolódott be, többek között azért sem, mivel sem direkt, sem indirekt módon nem járt el politikai erő eszközöként. Természetesen amennyiben nem politikai kérdésről van szó, hanem a minisztérium közigazgatási eljárásáról, akkor felügyeleti kompetenciával rendelkezik.

A svéd és finn szerkezettel szemben a bíróságok nem tartoznak a hatásköre alá. Ennek oka a bíróságok függetlenségét kimondó alapelvben rejlik. Az ombudsmani hivatal felállítói szerint amennyiben az ombudsman a bíróságokat is ellenőrizné, akkor ez az alapelv sérelmével járna. Megjegyezendő, hogy a bíróságok nem maradnak kontroll nélkül, mivel az ellenük indított ügyekben egy speciális panaszbíró jár el. Ennek hatásköre alá tartoznak a helyettes bírák is, akiket kezdetben az ombudsman ellenőrzött.⁸¹ Az ombudsman felügyeleti jogköre alá tartozik egy sajátos alany is: az evangélikus egyház. Ahogyan azt az ombudsmanról szóló törvény is kimondja, a közszolgák, akik az egyház szolgálatában állnak, az ellenőrzése alá esnek, amely alól kivételnek tekintendők az olyan ügyek, amelyek közvetve vagy közvetlenül egyházi elvet vagy tant foglalnak magukba.⁸² Amennyiben társaságok, intézetek, egyesületek stb. igazgatási tekintetben a közigazgatásról, a közigazgatási iratokhoz való hozzáférésről, illetve a közigazgatási adatok védelméről szóló törvények hatálya alá tartoznak, az ombudsman eldöntheti, hogy felügyeleti jogkörét kiterjeszti-e rájuk. A parlamenttől függetlenül kell teljesítenie feladatát, viszont a bizalmát szükséges élveznie. Amennyiben a bizalmat megvonja tőle a parlament, akkor tisztségéből elbocsátja.⁸³ Ahogy a megválasztásával, úgy az elbocsátásával kapcsolatban is a jogi ügyek bizottsága nyújthat be javaslatot a parlamentnek.⁸⁴ Az ombudsman függetlenségét beárnyékolja, hogy a hivatal költségvetését a parlament költségvetéséhez csatolják. Bár hivatali dolgozóinak számát, a fizetéseket, a nyugdíjakat a parlament eljárási szabályzatának megfelelően kell meghatározni, a dolgozókat saját maga veheti fel, illetve bocsáthatja el.

⁸¹ PEDERSEN (73. lj.) 79.

⁸² The Danish Ombudsman Act Section 9. Chapter 2.

⁸³ The Danish Ombudsman Act Section 3. Chapter 1.

⁸⁴ 'The spheres of competence of the committees' in the Annex of the Standing Orders of the Folketing, August 2004. www.folketinget.dk/BAGGRUND/00000048/00475556.htm#bil01

4.2.2. ELJÁRÁS

Az ombudsman eljárásának módjába a parlament nem avatkozhat be, egyedül általános irányelveket határozhat meg a tevékenységével kapcsolatban.⁸⁵

Az ombudsmanhoz bárki benyújthat panaszt, nincs szükség speciális érdekre. Az ombudsman dönthet úgy, hogy nem indítja meg a vizsgálatot, amennyiben úgy látja, hogy nincsen a panaszos részéről jogos, elfogadható indok. Ennek hiányában *ex officio* vizsgálatot is indíthat. Amikor úgy dönt, hogy a panasz önmagában elégséges annak megállapítására, hogy nem befogadható, vagy a mérlegelési jogkörben hozott döntésekkel kapcsolatos, akkor az ügyet *ad acta* teszi. Mérlegelési jogkörben hozott hatósági határozatokat csak morális és észszerűségi indokok alapján vitathat. Ilyenkor az indok mellett nyomós okként a hatósági döntésnek nagyon igazságtalannak és észszerűtlennek kell lennie. Megjegyezendő, hogy az ügy *ad acta* tétele előtt még általában egyfajta előzetes vizsgálatot folytat le (például informálisan tájékozik az érintett hivatalnoknál).

A panaszosnak korlátozott idő áll rendelkezésre: a panaszban megjelölt cselekményt követő 12 hónapon belül be kell nyújtania a panaszát. Amennyiben szabadságától megfosztott személyről van szó, akkor lehetősége van az ombudsmannál az írásbeli kapcsolatfelvételre, méghozzá lepecsételt borítékban.⁸⁶ Abban az esetben, amikor a büntető igazságszolgáltatás igazgatási tevékenységén kívüli eljárásával szabadságától megfosztott személy a vele szemben tanúsított bánásmódot panaszolja be, akkor a parlament által kinevezett felügyeleti testület elé kell vinni az ügyet. Ilyenkor is előfordulhat, hogy az ombudsman segítségét kéri a testület, ha az ombudsman hatásköre alá tartozó személlyel szemben tettek panaszt. Amennyiben olyan döntéssel szemben nyújtanak be panaszt, amely egy másik közigazgatási szerv előtt fellebbezhető, akkor az ombudsman addig nem jár el, amíg ezzel a lehetőséggel nem éltek, kivéve, ha a panasz nem a döntéssel magával kapcsolatos, hanem az alárendelt szerv magatartásával, mivel ilyenkor az ombudsmannak hatásköre van eljárni. Amikor egy hozzá benyújtott panasz kapcsán kiderül, hogy a panaszos még nem merítette ki az igazgatáson belüli fellebbezési lehetőségét, akkor az ombudsman vagy átadja az érintett szervnek a panaszt – ekkor értesíti a panaszost –, vagy azt tanácsolja neki, hogy éljen a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségekkel. Az ombudsman a panaszosnak tanácsot adhat arra vonatkozólag, hogy kezdeményezzen peres eljárást, illetve ajánlhatja a kompetens hatóságnak, hogy biztosítson ingyenes jogi segítséget.⁸⁷

Az ombudsman a panasz kézhezvételét követően az érintett hivataltól nyilatkozatot vár a panasszal kapcsolatban. Ha az ombudsman részéről felmerül az igény, akkor a hatásköre alá tartozó szervek kötelessége ellátni minden szükséges információval, dokumentummal, ugyanakkor nem férhet hozzá az ügyre vonatkozó valamennyi irathoz: az érintett hatóság nem köteles átadni számára a belső feljegyzéseit, iratait, csak azokat nézheti meg, amelyek „kiléptek” a hivatal épületéből.⁸⁸ Noha nem kötelesség,

⁸⁵ The Danish Ombudsman Act Section 10. Chapter 3.

⁸⁶ The Danish Ombudsman Act Section 13. Chapter 4.

⁸⁷ PEDERSEN (73. l.) 84.

⁸⁸ MAJTÉNYI (7. l.) 40.

mégis elég gyakran lehetővé teszik számára a hozzáférést.⁸⁹ Ha eljárása során fontosnak tartja, akkor adott esetben bármely személyt felhívhat bíróság előtti vallomástételre. Gyakran előfordul, hogy személyesen interjúolja meg a panaszost vagy más egyéb, az ügygel érintett személyt. Bármilyen munkahelyet megvizsgálhat, és bármilyen helyiséghez hozzáférést kell biztosítani számára.⁹⁰ Amennyiben az ügy körülményei megkívánják, akkor az ombudsman a vizsgálata során köteles az információkat titkosan kezelni. Ez a kötelesség nemcsak rá, hanem a hivatali apparátusára is vonatkozik. Ez a hivatalokkal fennálló kapcsolatát befolyásolja, a bizalmi viszonyt erősíti, hiszen könnyebben ad át bizalmas információkat az, aki tudja, hogy az információk sem a nyilvánosság, sem a panaszos, sem más személy számára nem válik hozzáférhetővé.

Az ombudsmannak többféle jogorvoslati lehetősége is van, bár közigazgatási határozatot nem semmisíthet meg, és nem módosíthat. Abban az esetben, ha egy hivatalban lévő vagy egy korábbi miniszter polgár- vagy büntetőjogilag felelősségre vonható, akkor az ombudsman ezt javasolva a parlamenthez fordulhat. Amennyiben más, hatásköre alá tartozó egyéb személy az ombudsman véleménye szerint egy bűnügyben felelősnek tekinthető, akkor utasíthatja a vádhatóságot előzetes vizsgálat lefolytatására, vagy bíróság előtti vádemelésre. Ha úgy véli, hogy elégséges alap van fegyelmi jogkörben folytatandó eljárásra, akkor az eljárni hivatott szervet utasíthatja ilyen eljárás megindítására. Az ombudsman álláspontját, véleményét megoszthatja a panaszossal.

A dán ombudsman éves jelentésekben tájékoztatja a parlamentet a munkájáról, amelyet nyilvánosságra is hoznak.⁹¹ Amennyiben különjelentést készít egy ügyről a parlamentnek, a miniszternek vagy hivatalnak, vagy ha kitér egy konkrét esetre az éves jelentésében, akkor arra is ki kell térnie, hogy az érintett hivatal, illetve személy mit hozott fel a védelmében. Amikor az ombudsman egy ügy során a hatályos törvényekben, közigazgatási rendeletekben hiányosságokat észlel, akkor értesítenie kell a parlamentet és a minisztert, helyi szervek által hozott jogszabályok esetében pedig az érintett szerveket.

Az ügy kivizsgálásának lezárásakor megállapíthatja, hogy a hatásköre alá tartozó adott szerv vagy személy jogszabállyal ellentétesen cselekszik. Arra a következtetésre is juthat, hogy kötelességei ellátása során valamilyen más módon hibákat vétett, illetve mulasztásokat követett el. Az ombudsman a véleményét kritikában vagy ajánlásokban fogalmazhatja meg. Ha az ügygel kapcsolatban kiderül, hogy az érintett hivatalnok vagy szerv a közigazgatási eljárás során gyaníthatóan tudta, hogy jelentős mértékben hibázott és súlyosan mulasztott, akkor már nem elég holmi megállapí-

⁸⁹ PEDERSEN (73. l.) 83.

⁹⁰ Az ombudsmanról szóló törvény felhatalmazása alapján évente körülbelül 25 megtekintést tart. Voltaképpen szinte valamennyi látogatás olyan helyet érintett, ahol az állampolgárok többé-kevésbé akaratuk ellenére tartózkodnak, ilyenek az állami börtönök, pszichiátriai létesítmények, szociális ellátó intézmények, rendőrségi fogdák stb. Az ombudsman feladatai közül a fogyatékosokat érintő diszkriminációval kapcsolatos ellenőrzésénél a közintézményeket is vizsgálta, különösen a hozzáférhetőségre tekintettel. Lásd www.ombudsmanden.dk/inspektioner_en/.

⁹¹ Az éves jelentéssel kapcsolatban szintén a jogi ügyekkel foglalkozó parlamenti bizottság nyújt be javaslatot a parlamentnek.

tás. Az ügy súlyossága okán ezt jelentenie kell a parlament jogi ügyekkel foglalkozó bizottságának, továbbá a miniszternek és az érintett szervnek.⁹²

Az ombudsman tehát rámutat az eljárás, az ítélet, vagy magatartás elégtelenségére, abban a reményben, hogy megelőzi későbbi előfordulását. Ismerteti, hogy a jogszabály alapján mit lehet elvárni az ügyintézőktől, hogyan kell eljárniuk. Bár az ombudsman szerint egy hivatalos szerv nem kritizálható akkor, ha mulasztása vagy cselekedete összhangban volt a jogszabállyal, rámutat arra, hogy a jövőben mi lenne a legmegfelelőbb gyakorlat.

Az ombudsman módszertani fejlesztésre, tökéletesítésre is szokott javaslatokat tenni. Sok nyilatkozata, kijelentése tartalmaz olyan megállapításokat, amelyeket előzetesen az érintett intézménnyel vagy szervvel együtt hozott meg. Ezeket gyakran egyeztetett megállapodásnak lehet tekinteni, ami lehet, hogy nem is igazán azt tükrözi, amit az ombudsman eredetileg javasolt, hanem azt, amit a hivatalnokok készek voltak elfogadni. A szóbeli felvilágosítás és meggyőzés olyan eredményt hozhat, amely az ombudsmannak és a hivatalnoknak is elfogadható, de nem biztos, hogy bármelyiküknek tökéletesen megfelel.⁹³ A nyilatkozat előtti megbeszélések bátorítják az együttműködést és az elfogadást. Az ombudsman véleménye szerint a meggyőzés hatásosabb a rendelkezésnél. Az ajánlásokat megelőző egyeztetések vissza nem térő lehetőséget kínálnak nemcsak a kompromisszumra, hanem a hibák megvilágítására. A megbeszélések másik előnye, hogy az ombudsman munkaterhét csökkentik, mivel azok a hivatalnokok, akik megértették és elfogadták az álláspontját, a későbbiekben a megfelelő eljárást követik.

Az ombudsman legnagyobb hatékonysága azokban az ügyekben mutatkozik meg, amelyek az elfogadott normáktól való eltávolodást jelentik, és nem olyan ügyekben, ahol az eltérő értékek összeütközését kell kezelni. Amikor az ügyek elvesztik személyes jellegüket, és a közösséget érintik, az ombudsman eljárása inkább próbaképpeni és konkrét eredmény felmutatására nagyon kicsi az esély.⁹⁴ Az ombudsman nem tud maga kialakítani egy következetes, egységes közigazgatási szervezetet, csak a kisebb hibákat tudja orvosolni.

Az 1970-es évek közepe óta a dán ombudsman szisztematikusan hozzájárult a helyes hivatali eljárás fejlődéséhez, ami azért volt lehetséges, mert már létezett és történelmileg kifejlődött a közigazgatáson belül a jó kormányzás alapkoncepciója. A hivatal megszervezése, illetve újjászervezése a dán ombudsman számára nagy lehetőséget hordoz. Mind a struktúráját, mind a működés módját meghatározhatja, amely az évek során fokozatosan változik. Bár a parlament határozza meg az ombudsmanni hivatal létszámát, az ombudsman veszi fel a hivatal tagjait, akik az új ombudsman megválasztása után is a hivatalnál maradnak. Az ombudsmanról szóló törvény nem rendelkezik arról, hogy helyettes ombudsman segítse, az ügyek számának növekedése miatt azonban az 1997-es ombudsmanról szóló törvény módosítása során a hivatalban lévő ombudsman felvetette a helyettes ombudsman ügyét. Bár ekkor

⁹² Lásd the Danish Ombudsman Act Section 24. Chapter 7.

⁹³ GELLHORN (75. l.) 17.

⁹⁴ GELLHORN (75. l.) 44.

a parlament a javaslatot nem fogadta el, a gyakorlatban informálisan elfogadták és tudomásul vették, hogy az ombudsmant egy általa kinevezett helyettes segíti.

Az ombudsmani intézmény működésekor, pozíciójának megerősítésekor gyakran vetődik fel kérdésként az egyéni panaszok megoldása, valamint a jogállamiság általános fejlődésének (és a közigazgatás) ellenőrzése közötti egyensúly fenntartása.⁹⁵ Mivel a kezdetekhez képest jelentősen megnövekedett az intézményhez benyújtott panaszok száma, az általános szintű tevékenység háttérbe szorul az esetek kezeléséhez képest. A dán példánál látható, hogy átgondolt és következetes erőfeszítéseket tettek mindkét irányú tevékenység ellátására.

A dán ombudsmanról szóló törvény lehetővé teszi az ombudsman számára, hogy a nyilvánvalóan nem megalapozott panaszokat elutasítsa. Miután az évek során a panaszok száma gyorsan emelkedett, elsősorban a személyzet számát kellett növelni. Mivel ez nem volt elegendő, már akkor is el lehetett utasítani a panaszokat, amikor az ombudsman egyértelműen úgy vélte, hogy csak csekély a lehetősége, vagy nincs is valószínűsége annak, hogy képes a panaszost támogatni. Az ombudsman így azokat az eseteket vizsgálhatta, ahol valamilyen értelemben ténylegesen történt hivatali visszaélés, a törvény 1997-es módosításával megerősítették, hogy olyan esetekre fókuszáljon, amelyek alapvető és/vagy általános témákat érintenek.

5. ELŐZMÉNYEK A MAASTRICHTI SZERZŐDÉSIG

Az ombudsmani intézmény elterjedésében az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága és az Európa Tanács is jelentős szerepet játszott, hiszen az 1970-es és '80-as években mindkét szervezet határozottan javasolta a tagállamoknak az intézmény bevezetését, meglátásuk szerint ugyanis a nemzeti ombudsmanok a két szervezet céljainak eléréséhez jelentős segítséget tudnak nyújtani. Az Európa Tanács 1974. április 18–19-én Párizsban ülésező Parlamenti Közgyűlése olyan ajánlást fogadott el az ombudsman és parlamenti biztos szerepéről, amelynek meghozatalakor figyelembe vette, hogy az ombudsmanok és parlamenti biztosok az egyének védelmét szolgálják a hatóságok hivatali visszaéléseivel szemben, és általában a jó kormányzást segítik elő. Az ajánlás szerint a hatóságok egyre inkább szabályozzák a polgárok életét, és ahol az alap- és szabadságjogok védelmének felügyeletét az államok látják el, a közhatalmi szervek veszélyeztethetik az alap- és szabadságjogokat az egyének életébe történő beavatkozásaikkal. A bírósági kontroll szokásos formái nem mindig alkalmasak arra, hogy kellő gyorsasággal és hatékonysággal birkózzanak meg a közigazgatás szervezetének különböző részterületein jelentkező problémákkal és bonyolultságukkal, ezért szükség van egy további garanciára, ami egyszerűbb, gyorsabb, kevésbé költséges, hatékonyabb, és amelyet éppen az ombudsman vagy a parlamenti biztos testesíthet meg. Ezek hozzájárulhatnak a végrehajtó hatalom feletti parlamenti kontroll erősítéséhez. Európában az elmúlt években az ombudsman vagy a parlamenti biztos intézményének figyelemre méltó elterjedése tapasztalható helyi és nemzeti szinten egyaránt.

⁹⁵ OLSÉN (41. l.) 9.

A Közgyűlés azt ajánlotta, hogy a Miniszteri Bizottság azon államok kormányainak figyelmét hívja fel, amelyekben még nem történt meg nemzeti, regionális és/vagy helyi szinten olyan személyek kinevezése, akiknek funkciója a már létező ombudsmanokéhoz és parlamenti biztosokéhoz hasonló.⁹⁶

A közösségi szinten, a közösségi ombudsman kérdését különösen az Európai Parlamentben kísérte élénk vita. Az Európai Konzervatív Párt 1974. szeptemberi „*Our Common Cause*” című politikai dokumentumában is érintették a témát, majd 1974. december 14-én Lord Charles O’Hagan, az Európai Parlament brit konzervatív tagja írásbeli kérdést intézett az Európai Közösségek Bizottságához, amely a Közösségek Bizottságának elérhetőségével volt kapcsolatos. Kérdésében azt vetette fel, hogy amennyiben egy állampolgár az Európai Gazdasági Közösség tevékenységével kapcsolatban panasszal él, biztos lehet-e abban, hogy panaszát alaposan áttanulmányozzák, tekintettel arra, hogy a polgárok az Európai Gazdasági Közösséget irányító bürokráciát zártnak és ismeretlennek tartják.⁹⁷

A Bizottság 1975. február 6-ai válaszában úgy érvelt, hogy a bürokráciával kapcsolatos kritikák a Közösség és a Közösséget alkotó intézmények tevékenységét érintő ismeret hiányában rejlenek. Ami a panaszokat illeti, a Bizottság azokat a maga részéről teljes mértékben figyelembe veszi, kerüljenek azok benyújtva írásban vagy szóban, közvetlenül vagy közvetetten valamelyik tagállam információs hivatalán keresztül, és ahol szükségesnek látja, ott jogorvoslattal él. Ezen kívül a polgárok szabadon fordulhatnak panaszaikkal az Európai Parlament bármely tagjához, aki biztosítja azok teljes kivizsgálását.⁹⁸

Ezzel kapcsolatban érdemes figyelembe venni a már említett Lord O’Hagan és a Bizottság közötti polémiát. 1975. január 20-án Lord O’Hagan ismételt írásbeli kérdést intézett az Európai Közösségek Bizottságához ezúttal azzal kapcsolatban, hogy a Bizottság megfontolja-e a javaslatot egy közösségi ombudsman felállítására.⁹⁹ Példaként megemlítette, hogy számos tagállam hozott létre speciális hatáskörrel rendelkező hivatalnoki posztokat, amelyek a hivatali visszaéléseket orvosolják, így az Egyesült Királyságban a Közigazgatás Parlamenti Biztosa folytat ilyen irányú vizsgálatokat, ahol ebben a vonatkozásban bizonyos mértékig a dán ombudsmant tekintették mintának.

⁹⁶ Recommendation 757 [by the Assembly of the Council of Europe] (1975) on the conclusions of the Assembly’s Legal Affairs Committee with the Ombudsmen and Parliamentary Commissioners in Council of Europe Member states (Paris, 18–19 April 1974). ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/757-1975.pdf

⁹⁷ OJ 1975 C 55/13, Written question No 562/74 by Lord O’Hagan to the Commission of the European Communities on „accessibility of the European Commission”. ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/562-74.pdf

⁹⁸ Lásd 97. ljt.

⁹⁹ OJ 1975 C 86/54 Written question No. 663/74 by Lord O’Hagan to the Commission of the European Communities on a „Community ombudsman”. ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/663-74.pdf

Az Európai Bizottság 1975. február 24-ei válaszában – utalva a korábbi 562/74-es számú kérdésre adott feleletére – kifejtette, hogy mivel a polgár panaszát eljuttathatja a Bizottsághoz magához, illetve valamelyik Közösségi Információs Hivatalon vagy európai parlamenti képviselőn keresztül panaszt tehet valamely közösségi tevékenységgel kapcsolatban, a kérdésben felvetett tisztség hiányát ezek áthidalják, és ezért nem érzi szükségesnek a felállításra vonatkozó javaslat előterjesztését.^{100 101}

Az Európai Bizottság hozzáállásának változását mutatja, hogy amikor 1977. január 12-én Ewing parlamenti képviselő kérdést intézett a Bizottsághoz, utóbbi válasza az volt, hogy általában kielégítőnek tartja a panaszok eddigi kezelését, de biztosította nyitottságát a panaszok kezelésére irányuló újabb eszközök vonatkozásában, amelyek közé az ombudsman is sorolható.

1978. április 17-én a Jogi Ügyek Bizottsága – azt követően, hogy az Európai Konzervatív Párt előterjesztésével indítványozta egy ombudsman Parlament által történő kijelölését – kijelöli Sir Derek Walker-Smith, brit konzervatív parlamenti képviselőt előadónak, és egy évvel később, 1979. április 6-án a Jogi Ügyek Bizottsága elkészíti jelentését¹⁰² a Közösségi Ombudsman Európai Parlament által történő kinevezéséről.¹⁰³

A jelentésben kitértek arra, hogy a megelőző években a kormányzat szabályozó szerepe óriási mértékben megnövekedett a mindennapi élet terén, amelyet megfelelő eszközökkel orvosolva ellensúlyozni kell. Az alapvető és emberi jogok védelme nem elegendő, a végrehajtó jogtalan és sértő beavatkozásával szemben is védelmet kell nyújtani. Mivel a hagyományos bírósági jogorvoslatok nem mindig elég gyorsak, a sérelmek megfelelő orvoslására egy gyors, rugalmas, egyszerű mechanizmusra van szükség. Az Európai Közösségek esetében felmerül az a kérdés, hogy egyáltalán szükség van-e közösségi szinten ilyen intézményre, és milyen típusú ombudsman lenne a legmegfelelőbb, továbbá meg kell válaszolni, hogy milyen jogi eszközzel történik felállítása, valamint a kinevezés módja, a hatáskör és kötelezettség, a panasz eljárás, az Európai Parlamenttel való kapcsolat, és a tagállamok ombudsmanjaival való kapcsolat vonatkozásában is pontosítani szükséges.

A jelentés elkészítésekor kikérték a tagállamok ombudsmanjainak – a dán, a francia, a brit és az északír – véleményét is.¹⁰⁴ Ahogyan a francia *médiateur* kifejtette, sze-

¹⁰⁰ Lásd 99. ljt.

¹⁰¹ Továbbá írásbeli kérdést tett fel a témával kapcsolatban Jean Dondelinger képviselő is (OJ C 50/42 No. 750/76 és OJ C 70/14 No. 751/76).

¹⁰² Report drawn up on behalf of the Legal Affairs Committee on the appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament, 6 April 1979 (PE 57.508/fin.). Rapporteur: Sir Derek Walker-Smith. ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/57-508.pdf

¹⁰³ A Római Szerződés aláírásakor mindössze néhány ombudsmani intézmény működött, míg a jelentés készítésekor majdnem ötven. Az Európai Közösségen belül az első ombudsmant 1954-ben nevezték ki Dániában.

¹⁰⁴ Sir Derek Walker-Smith a következő kérdésekkel kereste meg az ombudsmanokat: hasznos lenne-e egy közösségi ombudsman felállítása, hogyan képzelné el a közösségi és tagállami ombudsman viszonyát, találkozott-e közösségi aspektusú ügyel.

mély szerint nem látja hátrányát egy ilyen típusú ombudsman létrehozásának, viszont úgy gondolja, hogy Derek Walker-Smith a megfelelőbb helyzetben van annak eldöntésére, hogy maguk az ügyek megalapozzák-e az intézmény létrehozatalának jogosságát.¹⁰⁵ Az északi parlamenti biztos válaszában elmondta, az elképzelés, amely szerint az európai ombudsman a nemzeti ombudsman funkcióit másolná, és a tagállamok kormányzata, illetve közigazgatási szervei ellen benyújtott panaszokat vizsgálná, feltehetően nem takar valós szándékot,¹⁰⁶ és szerinte az európai ombudsmannak a polgárokat a nemzetek feletti szinten érintő európai intézmények és szervek döntéseivel kapcsolatban kellene vizsgálnia. Az európai szervek közül az Európai Bizottság lenne az, amely itt leginkább szóba kerülhet. Nagy-Britannia ombudsmanjának véleménye szerint, amikor az európai ombudsmanról beszélünk, szükséges annak felismerése, hogy széles körű ellentmondás van az egyes államok alkotmányos elméletei és gyakorlata között, és bármiféle megállapodás, ami nemzeti szinten az egységesség egy bizonyos fokát feltételezné, nagy valószínűséggel nehézségekbe ütközne nemzetek feletti szinten. A közösségi politikák egészében véve a jogalkotási aktusokban fejeződnek ki, ha valamelyiküket – kötelező érvénnyel rendelkezve – nemzeti szinten implementálni kell, és arra hivatkoznak, hogy az igazságtalanságokat okoz, akkor lehetőséget lát az ombudsman tevékenységére.¹⁰⁷ A dán ombudsman számára úgy tűnt, hogy a kérdés kifejezetten politikai, és ezért egy politikailag semleges ombudsmannak csak általános jellegű megjegyzéseket kell a felállítás kérdéséhez hozzáfűznie. Véleménye szerint a közösségi szintű ombudsmani tisztség létrehozatalának lehetséges fő oka, hogy az egyének távolinak és bürokratikusnak tekintik a közösségi hatóságokat, ezért pszichés értéket is kapcsolnának a tisztség létesítéshez, aki mint közvetítő járna el az egyén és a távoli, bürokratikus szervezet között.¹⁰⁸ Összességében a nemzeti ombudsmanok szerint bár egyikük sem kapott specifikus, közösségi érdeket érintő panaszt, mégis ilyen típusú tisztség létesítése értékesnek bizonyulhat.

¹⁰⁵ A francia szakember úgy vélte, hogy közösségi és a nemzeti ombudsman közötti kapcsolat nem vet fel semmilyen problémát, szerinte intézményesítés nélkül, a német Bundestag Petíciós Bizottsága és a közte kialakult gyakorlatot kellene alapul venni. Ezt a kapcsolatot, amely rendkívül szívélyes, a kölcsönös segítség égisze jellemzi.

¹⁰⁶ Az ír biztos arra is rámutatott, hogy nemzetközi szinten már a Párizsban tartott 1974. áprilisi ombudsman-találkozón felvetődött egy olyan ombudsman felállításának kérdése, aki segítséget nyújtana az Emberi Jogi Bizottsággal szembeni panaszok benyújtóinak, de végül a javaslat ellen határoztak.

¹⁰⁷ Kérdés, hogy van-e létjogosultsága egy koordináló közösségi ombudsmannak, aki azokkal a problémákkal foglalkozna, amelyekkel kapcsolatos panaszokat egyébként a nemzeti ombudsmanok saját hatáskörükben vizsgálhatnak és a közösségi tevékenységeket jelentős mértékben érintik. Ilyen problémával nem találkozott, de olyannal igen, amikor valamely közösségi megállapodás keretében két tagállamot érintő ügyben egyik hatóság eljárása során közigazgatási hiányossággal szembesült. Ezen esetekben elképzelhető – feltéve, ha valamennyi tagállam rendelkezne nemzeti ombudsmannal –, hogy a közöttük lévő informális konzultáció lenne a legmegfelelőbb megoldás. Helyteleníti azt, hogy egy közösségi ombudsman vizsgálja az ilyen eseteket, mert ez az ombudsmanok hierarchikus felépítéséhez vezetne. Ez megsemmisítené azt az alapvető értéket, amely szerint az ombudsman individuális, „személyes” intézmény.

¹⁰⁸ Természetesen ilyen funkció ellátása esetén szükség van arra, hogy magát az intézményt ne tekintsék a bürokrácia egyfajta megtestesítőjének, hanem egy személy körül koncentráltnak, aki informálisan és gyorsan kezeli az ügyeket, rendelkezik a vizsgálatokhoz szükséges eszközökkel, például igényelheti valamennyi releváns dokumentum bemutatását. A legfontosabb azonban, hogy semleges és független személy legyen.

Derek Walker-Smith jelentése arra is felhívta a figyelmet, hogy 1978. október 18–19-én elfogadták a Politikai Ügyek Bizottságának a véleményét egy vonatkozó munkaanyag megtárgyalását követően. A véleményben az ombudsman szükségességét véleményező rész következtetése rendkívül kedvező volt: az egyének számára a Közösség keretein belül rendelkezésre álló fellebbezési csatornák alkalmatlansága és az ombudsman szerepében rejlő szimbolikus érték(ek) következtében a bizottság tagjai jogosnak tartják az ombudsmani hivatal közösségi kereteken belül történő felállítását. Az ombudsman ugyanis megismerésíti az államot, emberközelibb formát nyújt az egyének számára, a Parlamenttel való privilegizált kapcsolata pedig szerepét vitathatatlanul demokratikussá teszi. Ezeket erősítik azok a tények, hogy az integráció folyamatát szükségszerűen technokratikusnak tekintik, és az ennek orvoslására irányuló kísérletek sikerességét biztosítani kell.¹⁰⁹ Az ombudsman tehát hozzá tud járulni a parlamenti választások sikeréhez azzal, hogy általa az egyének személyes kontaktust tudnak kiépíteni a Parlamenttel. A dokumentum szerint a közösségi ombudsman két lehetséges típusa jöhet számításba. Az első a tradicionális jegyeket viselné, széles vizsgálati jogkörrel, amely a közösségi közigazgatás valamennyi formáit érintené a közösségi és a nemzeti hatóságok tevékenysége által. Ez lenne az ideális megoldás, mivel hatékony és gyors eljárást biztosítana. Ugyanakkor egy új közösségi intézmény létesítését vonná maga után, de mivel az Európai Parlamentnek nincs ilyen hatásköre, nincs lehetőség egyoldalúan ilyen szervet létrehozni, ez feltehetően a Szerződések módosításával járna, és e típus instituálása egy nagyon hosszú eljárást jelentene. A másik megközelítés előnye az egyszerűség és a minimális késedelem. Ez egy olyan ombudsman kinevezését feltételezná, akinek hatáskörét az Európai Parlament delegálná. Ez az ombudsman, akinek a neve parlamenti biztos lehetne, közvetlenül vagy egy parlamenti képviselőn keresztül kaphatná a közösségi polgárok panaszait, kivizsgálhatná azokat és jelentést tehetne megállapításairól mind a panaszosnak, mind a Parlamentnek. Bár formailag nincs széles vizsgálati jogköre, mégis nehéz elképzelni, hogy az érintett hatóságok hogyan tudnák visszautasítani a kért információk megadását. Amennyiben ez mégis felmerülne, akkor a parlamenti biztos átadhatja a panaszt kivizsgálásra a nemzeti ombudsmanoknak.

Konklúziójában a Walker-Smith által vezetett bizottság arra az álláspontra helyezkedett, hogy szükség van egy Parlamenti Biztos kinevezésére, aki főképpen tanácsadói és felügyeleti szerepet lát el. Ezenkívül egyre inkább tudatosítani kell az ombudsmani intézmény valamennyi tagállamban történő felállítását. Ez lehetővé tenné valamennyi közösségi polgár számára panaszának gyors és informális kivizsgálását, megoldaná a hatásköri probléma kérdését és bizonyos fokig valamennyi közösségi polgár számára egyenlő védelmet biztosítana.

A jelentést követően 1979. május 11-én az Európai Parlament határozatot hozott a Közösségi Parlamenti Biztosi tisztség létrehozataláról.¹¹⁰ A határozatban megfogalmazottak szerint az Európai Parlament tisztában van a közösségi jognak a közösségi polgárokra gyakorolt növekvő mértékű hatásával, és a jogorvoslati eszközökkel, ame-

¹⁰⁹ A közvetlen európai parlamenti választás egy fontos lépés volt ennek orvoslására.

¹¹⁰ OJ 1979 C 140/153 Resolution on the appointment of the Community Ombudsman by the European Parliament, 11 May 1979. ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/29-79.pdf

lyek a közösségi intézmények és szervek tevékenységével szemben nem mindig kielégítőek. Figyelembe veszi, hogy az ombudsmani intézmény számos ország tapasztalatai alapján a végrehajtó hatalom hatékony és rugalmas ellenőrzését biztosítja. A határozatot mind az Európai Bizottság, mind a később megválasztott Parlament ellenezte, és egészen az 1992-es Maastrichti Szerződésig nem egyeztek meg egy ilyen intézmény létesítésében. Az 1979-es parlamenti határozat meghozatala a körülményeket tekintve önmagában véve is figyelemre méltó, hiszen az ombudsmani intézmény koncepciójának kivitelezése nemzetközi szinten az 1980-as évekig nem indult be.¹¹¹

A Parlament hozzáállását mutatja, hogy 1985. június 14-ei határozatában¹¹² kinyilvánítja elkötelezettségét a petíciós jog és a petícióval összefüggésben a Parlamentnek az információhoz való hozzájutásával kapcsolatos jogának vonatkozásában, és felhívja a tagállamokat, a Bizottságot és a Tanácsot e célok eléréséhez szükséges együttműködésre. A határozatban üdvözölte a „*People's Europe*” ad hoc bizottság felállítását (amelynek létrehozásában az állam- és kormányfők fontainebleau-i ülésén határoztak), és elvárja, hogy az Európai Tanács konklúziójában ismerje el a petíciós jogot, továbbá a közösségi intézmények, a nemzeti hatóságok kötelezettségét az Európai Parlament felé történő információk szolgáltatására, valamint egy részletes intézkedés elkészítésének szükségességét is a Parlament indítványa alapján. A petíciók fontolóra vétele kapcsán utasítja az Eljárási Szabályzat és Petíciók Bizottságát, hogy terjesszen elő indítványt a bizottság adminisztratív eljárásának megerősítésére, a petíciós jog népszerűsítési kampányának előkészítésére, a petíciók kivizsgálásához kapcsolódóan az Eljárási Szabályzat 108-as és 110-es cikkelyének szükséges változtatására és az ehhez kapcsolódó közösségi jogalkotás előkészítésére.

A már fent is említett 1985. június 28–29-ei *Adonino*-jelentést, a „*People's Europe*” ad hoc bizottság a második és végső jelentését az Európai Tanácsnak nyújtotta be, az 1984-es dublini Európai Tanács által előterjesztett és elfogadott munkaprogrammal összhangban.¹¹³ Ezzel a bizottság kitöltötte mandátumát, amit még a fontainebleau-i Európai Tanács adott. Az első jelentést a márciusi brüsszeli ülésén fogadta el az Európai Tanács, a bizottság pedig úgy döntött, hogy a végső jelentést 1985 júniusára felvázolja. A megfogalmazott javaslatok a polgárok speciális jogainak, az oktatásnak, a kultúrának és a kommunikációnak fontos aspektusaival foglalkoznak, valamint a közösség külső megjelenésével és identitásával.

¹¹¹ Amikor az Európai Közösség először bővült ki új tagokkal 1972-ben, az alapító államok egyikében sem működött az ombudsman intézménye, a csatlakozók közül pedig csak az Egyesült Királyságban és Dániában létezett (az Egyesült Királyságban 1967-től, Dániában 1955-től). Egy, az 1970-es évek közepén az európai ombudsman felállításáról szóló javaslat parlamenti tárgyalásakor pedig a kilenc közül csak három tagállamban volt nemzeti ombudsman. Ebben az időben Franciaországgal bővült hárommá az ombudsmannal rendelkező tagállamok száma, a hivatal felállításáról szóló 1973. évi tv.-nyel. Luxemburgban 2003-ban, Belgiumban 1981-ben, Hollandiában 1995-ben, Írországbán 1980-ban rendelkeztek ilyen tisztség létesítéséről.

¹¹² OJ 1985 C 175/214, Resolution on the strengthening the citizen's right to petition the European Parliament, 14 June 1985. ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/41-85.pdf

¹¹³ The „Adonino Report” – Report to the European Council by the ad hoc committee „On a People's Europe”, A 10.04 COM 85, SN/2536/3/85. ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/2536-3-85.pdf

A dokumentum szerint ezek mind jelentősek a polgár mindennapjainak különböző területein, és az európai népek egyre szorosabb uniójának megvalósításához lényegesen hozzájárulnak. A bizottság véleménye szerint az emberek Európájához legjobban úgy tud hozzájárulni, ha kombinálja a speciális javaslatokat és hosszú távú célkitűzéseket, amelyek a közösséget átláthatóbbá teszik a polgárai számára. Ebben az összefüggésben hangsúlyozni akarja, hogy a közigazgatás szervezetének egyszerűsítése és a túlszabályozástól való tartózkodás egy folyamatosan megvalósítandó feladat. A célok megfogalmazásán túl az Európai Közösség akkor tud csak „reagálni” polgárainak véleményére, ha a Közösség lépéseket tesz a szorosabb együttműködést megfogalmazó kívánságuk megvalósítására és terepet ad elképzelésüknek. Ez az oka annak, hogy javaslatokat terjesztettek elő többek között a polgárok speciális jogaira vonatkozóan is.

Az ezt követő időszakban látható, hogy nemcsak a bizottságok, hanem egyéni képviselők is felszólaltak az ombudsmannal kapcsolatban. Közülük Barbara Castle kérdésében rámutatott arra,¹¹⁴ hogy az Európai Gazdasági Közösség azon polgárai, akik a Közösség más tagállamában élnek, a mindennapi életben számos bürokratikus problémával találkoznak és gyakran nem egyértelmű annak a parlamenti képviselőnek a személye, akihez a problémáikkal bizalmasan fordulhatnának. Ezért vetette fel a Bizottság részére egy ilyen poszt létesítését.

A Parlament Petíciós Bizottságának magatartását nézve – amelyet a tisztség felállítására vonatkozó konkrét javaslat előterjesztésével bíztak meg –, az egyértelműen ellenállónak mondható. Meg kell jegyezni, hogy ez nem meglepő. Amennyiben a petíciós jog „előtörténetét” nézzük, láthatjuk, hogy csak 1981-ben lett a Parlament Eljárási Szabályzatában rögzítve, így a petíciós jog is új eszköz volt a bizottság számára, tehát a saját hatalmát is féltette az ombudsman ellenében. Az 1984-es Spinelli-féle TEU-tervezet, amely az 1979-es első közvetlen EP-választást követően született, többek között az EU-t jogi személyiséggel ruházta volna fel, és meghatározó része volt egy aktívabb, kibővített hatáskörű Európa Parlament felvázolása, meg sem volt említve az ombudsman. A Parlament hozzáállását mutatják azok a határozatok is, amelyeket a Petíciós Bizottság tevékenységével kapcsolatban hozott. Ezek szerint a Petíciós Bizottságot felhatalmazza, hogy folytassa a tanácskozásokat a petíciós eljárás fejlesztését¹¹⁵ szem előtt tartva, nyomatékosítsa a Parlament és a Közösségek irányában a petíciók fontosságát, mivel ezek az egyének irányában egy kapcsolatot, az érzékenység és általános szükség egy mutatóját jelentik, vagyis eszközként járulnak hozzá a Közösségek demokratikus vezetéséhez.¹¹⁶

¹¹⁴ Question Écrite No. 1235/87 de Mme Barbara Castle á la Commission des Communautés européennes (21 septembre 1987) (88/C 123/13). www.ombudsman.europa.eu/en/history/historical-documents

¹¹⁵ Resolution on the deliberations of the Committee of Petitions during the first six month of 1987, 15 October 1987 (Official Journal 1987 C 305, p. 131). www.ombudsman.europa.eu/en/history/historical-documents

¹¹⁶ Resolution on the deliberation of the Committee on Petitions during the parliamentary year 1989–1990, with indications as regards future procedure for handling petitions, 15 June 1990 (Official Journal 1990 C 175, p. 214). www.ombudsman.europa.eu/en/history/historical-documents

Ahogy láthatjuk, az intézményi-politikai dokumentumok egyértelművé teszik, hogy az ombudsman felállításának időpontját a politikai hatalomféltes, a feladat- és hatáskörök gyengülésétől való félelem egyaránt késleltette.

6. A MAASTRICHTI SZERZŐDÉS LÉTREJÖTTÉT, AZ EURÓPAI OMBUDSMAN HIVATALÁNAK FELÁLLÍTÁSÁT EREDMÉNYEZŐ ESEMÉNYEK ÉS BENYÚJTOTT TERVEZETEK

1990. május 4-én Felipe Gonzalez spanyol miniszterelnök az Európai Tanács tagjaihoz írt levelében felvetette, hogy az Európai Unió Szerződésbe iktassanak be az uniós polgársággal kapcsolatos rendelkezéseket. Levelét követően, szeptember 24-én a politikai unióról szóló kormányközi konferencia keretében a spanyol kormányzat benyújtott egy részletes előterjesztést a polgárok jogainak, szabadságainak és kötelezettségeinek megállapítására az új Közösségben, amelyeket a Belső Piac projektjébe tartozónak tartottak.¹¹⁷ A spanyol delegáció voltaképpen két dokumentumot terjesztett a kormányközi konferencia elé: a „*Note on citizenship*”, vagyis az állampolgárságról szóló feljegyzést szeptember 24-én, míg az európai állampolgárságról szóló szövegjavaslatot 1991. február 21-én.

A „közösségi állampolgárságról” szóló „*The Road to European Union*” címet viselő jegyzékben megfogalmazottak szerint az uniós állampolgársághoz fűződő jogok elfogadásánál létre kellene hozni olyan speciális szerveket, amelyek e jogok felügyeletéért lennének felelősek. Ezzel összefüggésben a spanyol javaslat rámutatott arra, hogy az európai polgárok jogai nagyobb védelemben részesülnének az Unióban, amennyiben lehetőségük lenne petíciókat és panaszokat benyújtani az európai ombudsmanhoz, amelynek funkciója elsősorban a polgárok speciális jogainak védelme, illetve felügyelete lenne. Az európai ombudsman az uniós polgárok érdekében a tagállamok ombudsmanjain vagy ezekkel egyenértékű intézményeken keresztül járna el.

A spanyol javaslat benyújtását meghatározta az integrációs folyamat helyzetén kívül az ombudsmani intézménynek az 1978-as spanyol alkotmányban fellelhető változata is. Ugyanakkor a spanyol alkotmányos szerkezet áthelyezése a javaslatba aligha volt járható, életképes út. Ennek oka egyrészt az volt, hogy a közösségi intézményrendszer nem egyértelműen mutatja a hatalmi ágaknak a demokratikus jogállamban fellelhető hagyományos megosztását. Másrészt mivel még nem rögzítették a közösségi állampolgárok alapvető és közigazgatási jogait, nem is volt igazolható alap e jogok védelmére hivatott szerv instituálására. Harmadrészt, mivel a közösségi közigazgatás decentralizált, a közigazgatás szervezetének nem volt olyan erős hatalma, hogy kimondottan hatott volna a tagállami állampolgárok többségének szubjektív állapotára.¹¹⁸

¹¹⁷ Clive H. CHURCH – David PHINEMORE: *The Penguin Guide to the European Treaties. From Rome to Maastricht, Amsterdam, Nice and beyond* (London: Penguin Books 2002) 228.

¹¹⁸ Carlos Moreira GONZALEZ: „The Spanish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union” in *The European Ombudsman* (54. l.) 30.

A spanyol javaslatot különösen Dánia támogatta, hiszen ebben az államban az ombudsman hivatala eredményesen működött. A dán memorandumban, ami 1990. október 4-én jelent meg, azt hangoztatták, hogy a közösségi együttműködés demokratikus bázisa megerősítéséhez szükséges lenne az ombudsmani intézmény bevezetésére az Európai Parlament égisze alatt. Ezt a dán memorandum IV. fejezetének 6. cikke konkrétan tartalmazta. Maga a memorandum egyébként a dánok európai politikájának változását mutatta: az Egységes Európai Okmány kormányközi konferenciáját még ellenezték, de a 1990-es memorandum egy egyértelmű igen volt a szorosabb gazdasági és politikai integrációra, készen állva az 1985-ben abbahagyottak folytatására.¹¹⁹

Az események idején az *„On the proposal for amendment of the Treaty establishing the European Economic Community with a view to Political Union”* című dokumentum alapján az Európai Bizottság azon a véleményen volt, hogy az Európai Tanács 1990. április 28-ai ülésén elkötelezte magát a politikai unió mellett és döntött arról, hogy kivizsgálják a Szerződés lehetséges módosítását az Unió demokratikus legitimitásának erősítése céljából.¹²⁰ Ezáltal lehetővé téve a Közösség és intézményei számára az új helyzet követelményeinek megfelelő hatékony és eredményes válaszadást, az egység és koherencia biztosítását a közösség nemzetközi akcióiban.

Maga az ombudsmani intézmény politikai szinten az Európai Tanács római ülésén került elfogadásra. Az 1990. decemberi ülésen az állam- és kormányfők kinyilvánították, hogy fontolóra kell venni a közösségi ügyekben a polgárok jogvédelmét biztosító ezen újabb intézmény felállítását, és ilyen irányú rendelkezések végrehajtásához figyelembe kell venni az egyes tagállamok felmerülő problémáit.

Újabb lendületet adott az ügynek az 1991. február 21-én, a spanyol delegáció által benyújtott újabb, még részletesebb javaslat az uniós polgárságról.¹²¹ Ez a javaslat az uniós polgárságot az unió három pillére egyikének és a legitim demokrácia alapjának tekintette.¹²² A 10 cikkelyből álló dokumentumban az 1-től 8-ig terjedők az uniós polgárok anyagi jogaival foglalkoztak, a 9. cikk pedig a jogok védelmének szerkezetéről szólt. Az előterjesztés szerint az egyes tagállamok uniós polgárai számára egy mediátort neveznek ki, akinek feladata az uniós és tagállami közigazgatási szervekkel szemben az uniós jogok védelme és a jogok bíróság általi biztosítása. Ez vagy a mediátor saját kezdeményezésére, vagy az érintett személy elhatározása alapján történik. Ezenkívül a mediátornak feladata lenne az uniós polgárok uniós jogaikkal, valamint a jogok érvényesítésével kapcsolatos egyértelmű és teljes körű tájékoztatásának biztosítása. Ezzel egy időben a spanyol delegáció jelezte, hogy két másik lehe-

¹¹⁹ Peter BIERING: „The Danish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union” in *The European Ombudsman* (54. lj.) 43.

¹²⁰ Commission opinion of 21 October 1990 on the proposal for amendment of the Treaty establishing the European Economic Community with a view to political union (COM(90)600). www.ombudsman.europa.eu/en/history/historical-documents

¹²¹ Annex II, The Spanish Proposal for a European Ombudsman, Spanish Delegation Intergovernmental Conference on Political Union, European Citizenship (21 February 1991). www.docstoc.com/docs/954794/The-Spanish-proposal-for-a-European-Ombudsman-as-contained-in-the-Spanish-proposal-to-the-Intergovernmental-Conference-on-Political-Union

¹²² EPAMINONDAS (42. lj.) 3.

tőség is megfontolandó: a fent felsorolt funkciókat egy európai ombudsmanra mint az Unió független és az Európai Parlamentnek felelős szervére lehetne bízni, vagy pedig a nemzeti ombudsmanok és az európai ombudsman közös tevékenységét megerősítenék. Továbbá az európai tisztség létrehozatalakor figyelembe kell venni az Európai Parlament Petíciós Bizottságának, a nemzeti ombudsmanok és a nemzeti parlamentek Petíciós Bizottságának párhuzamos működését is.

A spanyol javaslat jelentőségét az adta, hogy felélesztette azt a gondolatot, amelyet a dánok az 1986-os Egységes Európai Okmány tárgyalásának utolsó szakaszában terjesztettek elő, de mivel annak idején a javaslat nagyon későn került betérjesztésre, így az a kormányközi konferencia napirendjére sem kerülhetett.¹²³ Ezzel szemben a spanyol javaslat Achilles-sarkát jelentette egyrészt az, hogy a februári szövegben a mediátornak a lehető legnagyobb hatáskört biztosította, másrészt a felállítással kapcsolatban nem rendezte a kényes intézményi egyensúly kérdését (megválasztás vagy kinevezés, működés stb.). Utóbbit a dán javaslat megoldotta, annak benyújtói – tanulva az 1986-os esetből – az októberi memorandumot konkrét szerződésszöveggé alakítva már a kormányközi tárgyalások elején, 1991. március 21-én betérjesztették. A memorandumot követően benyújtott javaslat a politikai unióval kapcsolatosan az Európai Közösségek Szerződéseire vonatkozóan számos módosító indítványt/ajánlást tartalmazott.¹²⁴

A dán javaslat Dánia ombudsmanját tekintette mintájának. Mivel el akarta kerülni, hogy a tisztség politikai jellegűvé váljon, ezért nem kinevezés, hanem megválasztás útján javasolta betölteni a posztot. A Petíciós Bizottsággal való kapcsolatot tekintve pedig úgy gondolták, hogy azt majd az Alapszabály részletesen kifejti. Magához az ombudsmanhoz elég lett volna közigazgatási hiányosság esetén egy beadvány (és nem panasz) beadása. A tárgyalások során a hiányosságból „*maladministration*” lett, mivel némely tagállam az előbbi túlságosan is tág fogalomnak találta.

Spanyolország és Nagy-Britannia különösen támogatták a javaslatot. Előbbi ugyan maga is februárban benyújtott egy előterjesztést, de mivel ebben nem jártak elég precízen körbe a kérdéseket, végül a spanyolok által megtámogatott dán tervezet képezte a tárgyalások alapját, és ez is került elfogadásra. Nagy-Britannia számára pedig az Európai Bizottság jogkörének korlátozásához a hivatal kiváló eszközként szolgált volna.

A Bizottság persze éppen előbbieket miatt elég kritikusan fogadta az elképzelést, és ennek kiüresítését célozta meg saját javaslatával, amely a nemzeti ombudsmanok szervezett együttműködését indítványozta.

A Parlament a felállítás körüli javaslatok idején egyértelműen kifejtette álláspontját az 1991. június 14-ei határozatában,¹²⁵ amely szerint nem ért egyet egy európai ombudsmani hivatal létesítésével, mert ez aláásná a Parlament és bizottságainak

¹²³ GONZALEZ (118. l.) 37.

¹²⁴ The Danish proposal for a European Ombudsman, as contained in the Danish proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union, CONF-UP 1777/91. www.ombudsman.europa.eu/en/history/historical-documents

¹²⁵ Resolution on the deliberation of the Committee on Petitions during the parliamentary year 1990–1991, 14 June 1991 (Official Journal 1990 C 183, p. 448). www.ombudsman.europa.eu/en/history/historical-documents

hatáskörét, a fennálló struktúrát is átfedné, és csökkentené azok hatáskörét. Utóbbinál persze főképp az Európai Parlament Petíciós Bizottságára gondoltak.¹²⁶ A Petíciós Bizottság vonatkozásában a dánok részéről nem volt javaslat a Szerződésbe történő beillesztésre, mivel működésének jogalapját a Parlament Eljárási Szabályzata képezte, és ezért azt a Parlament belső ügyének tekintették. Ez egyébként arra is viszszavezethető, hogy a dán alkotmányos szerkezettől idegen volt ez a konstrukció.¹²⁷ Maga a Petíciós Bizottság 1991–1992-es parlamenti időszakra vonatkozó anyagában is azt hangsúlyozta, hogy a petícióval élők száma folyamatosan nő, és további emelkedés várható az EKSz 8. cikke és a 138.d cikke okán.¹²⁸ Kiemelte, hogy a petíciók, amelyek fontos köteléket képeznek a közösségi intézmények és a polgárok között, lényeges elemei a Közösség demokratikus rendszerének. Ez a petíciós jog ugyanúgy kötelezettséget is jelent valamennyi közösségi intézmény és tagállam számára, hogy minél jobban megkönnyítsék a petíciók kezelését és lehetővé tegyék a petícióban megfogalmazott problémák megoldását. Különösen a Bizottságot hívja fel arra, hogy nagyobb állhatatosságot mutasson a petíciók kezelésében, amely lehetővé teszi a „Szerződés őre” szerepének hatékonyabb megvalósítását, nemcsak a Petíciós Bizottság információkérésére történő gyors és teljes körű válaszadással, hanem általában véve az utóbbival történő szoros, nyitott és előnyökkel járó együttműködés kialakításával. Vagyis látható, hogy mindenekelőtt saját jelentőségét hangsúlyozta.

Tovább árnyalta a képet, hogy az ombudsman hivatalának létrehozatala egy politikai játszma része is volt, hiszen mindegyik fél számára valamilyen előnnyel járt. A felállítást elfogadó döntéssel úgymond kiengesztelték Dániát, aki cserébe elfogadta a Szerződés azon rendelkezéseit, amelyek lényeges felhatalmazásokat tartalmaztak jogszabályok alkotására. Így többek között a Parlament együttdöntési eljárását is rögzítették, amelyet a dánok alaphoz elleneztek. Az európai ombudsman felállítása pedig a dán polgárok számára nyújtott biztosítékot, mivel különösen szkeptikusak voltak a politikai uniót tekintve (ugyanakkor népszavazáson hozzájárulásukra volt szükség

¹²⁶ Úgy vélték, hogy közösségi szinten előnyösebb lenne, ha egy parlamenti bizottság vizsgálná, dolgozná fel és hozna döntést a benyújtott petíciókról, mintha egy ombudsman döntene ilyen esetekben. Úgy vélték, hogy a politikai unióról szóló kormányközi konferencia által figyelembe vett egyes iratok bevezetnének egy olyan új elemet, ami az intézményi struktúrát komplexebbé és nehezebbé tenné. Egy olyan szerv, amely az Európai Parlamenttől függetlenül, de átruházott megbízatásával és a Tanács jóváhagyásával működne, leválasztaná a vizsgálati jogköröket a riválist jelentő Parlamentjétől, lehetsége lenne vizsgálatokat kezdeményezni (ahogyan jelenleg a Bizottság ezt megteszi) és végül csak aláásná az intézmények működését. Jelentősen szűkítené a polgárok jogait egy olyan feltétel bevezetésével, hogy az Európai Parlamentnek benyújtott petíciók nem befogadhatóak, mindaddig, amíg a panasztevőt mint egyént közvetlenül nem érinti, és ezzel a petíciók politikai jelentőségét nagyban lecsökkenti. Tekintetbe veszi, hogy a Petíciós Bizottság erőforrásait és tevékenységét nagymértékben szélesíteni kell, és sokkal szorosabban kell együttműködnie a Bizottsággal, a nemzeti ombudsmanokkal és a parlamenti petíciós bizottságokkal. Ezért úgy gondolja, hogy a Petíciós Bizottság erőforrásainak szűkítése helyett megbízatásának, főképp a vizsgálati jogkörének szélesítése biztosítaná, hogy hatékonyan tevékenykedjék a Közösség egészének érdekében.

¹²⁷ BIERING (119. lj.) 49.

¹²⁸ Resolution on the deliberation of the Committee on Petitions during the parliamentary year 1991–1992, 8 July 1992 (Official Journal 1992 C 241, p. 66). www.ombudsman.europa.eu/hu/history/historical-documents

a Szerződéshez történő csatlakozáshoz), és az új szervet megfelelő alternatívaként lehetett volna felkínálni a Közösség nyitottabbá és polgárközelibbé történő alakulásában.¹²⁹

7. A MAASTRICHTI SZERZŐDÉST KÖVETŐ IDŐSZAK

7.1. AMSZTERDAMI SZERZŐDÉS

Az Amszterdami Szerződés tárgyalása kapcsán vissza kell térnem a maastrichti gyökerekhez. Amszterdam életbe lépése előtt ugyanis felvetődött a kérdés, hogy az ombudsman foglalkozhat-e a második és a harmadik pillérrel összefüggő ügyekkel, ugyanúgy, mint ahogyan ezt az elsővel kapcsolatban megteheti. A helyzetet bonyolította, hogy magát az intézményrendszert nehéz tagolni a pillérek mentén, hiszen még az uniós szerződés 4. cikke is kimondja, hogy az Uniónak egyetlen intézményi kerete van.¹³⁰ Bár az Unió használhatja a Közösségek (1. pillér) intézményeit, csak az Európai Tanácsnak és a Miniszterek Tanácsának van átfogó kompetenciája mindhárom pillér vonatkozásában, a többi közösségi intézményt a kormányközi alapon működő második és harmadik pillér csak kölcsön veszi.¹³¹

A pillérek tekintetében voltak olyan rendelkezések, a J.11 és a K.8 cikkek, amelyek a korábbi EKSz egyes cikkeinek felhatalmazást adnak, hogy az Unióra is alkalmazni lehessen azokat, ezek között azonban nem volt az ombudsmanra vonatkozó szakasz, amiből arra lehetett következtetni, hogy a második és a harmadik pillérben megvalósuló tevékenységek nem tartoznak ide. A Maastrichti Szerződés vonatkozó szakaszai a következők voltak:

J.11. cikk

(1) Az Európai Közösséget létrehozó szerződés 137., 138., 139–142., 146., 147., 150–153., 157–163. és 217. cikkében említett rendelkezéseket az e címben említett területekre vonatkozó rendelkezésekre is alkalmazni kell.¹³²

K.8. cikk

(1) Az Európai Közösséget létrehozó szerződés 137., 138., 139–142., 146., 147., 150–153., 157–163. és 217. cikkében említett rendelkezéseket az e címben említett területekre vonatkozó rendelkezésekre is alkalmazni kell.¹³³

¹²⁹ BIERING (119. lj.) 50.

¹³⁰ A Maastrichti Szerződés 3. cikke (korábbi C. cikk) szerint „Az Unió egységes intézményi kerettel rendelkezik, amely – a közösségi vívmányokat tiszteletben tartva és továbbfejlesztve – biztosítja a céljai elérése érdekében végzett tevékenységek összhangját és folytonosságát.”

¹³¹ HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról* (Budapest: Magyar Országgyűlés 2002) 117.

¹³² V. cím. A közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezések.

¹³³ VI. cím. A bel- és igazságügyi együttműködésre vonatkozó rendelkezések.

Ugyanakkor az ombudsman mandátuma a közösségi intézmények és szervek tevékenységére, nem pedig a közösségi intézmények és szervek *közösségi* tevékenységére vonatkozik (első pillér), ezek szerint pedig az uniós tevékenységük is ide tartozhatna.¹³⁴

A kérdést a gyakorlatban nem kellett megválaszolnia az ombudsmannak, mivel nem kapott olyan panaszt, ami e két pillérbe tartozó ügyekkel lett volna kapcsolatos. Közvetetten mégis felmerült, amikor a Tanácsot panaszolták be dokumentumai nyilvánosságával kapcsolatban.¹³⁵ Az ügy 1996-ban kezdődött, amikor a panaszos egy NGO-szervezet, a Statewatch képviseletében hat panaszt nyújtott be a Tanáccsal szemben. Korábban a Tanácstól harmadik pillérbe tartozó tanácsi dokumentumokhoz kívánt hozzáférni, de elutasító választ kapott tőle, a Tanács azonban felhívta figyelmét az ombudsmanhoz történő panaszbenyújtás jogára. A panaszos ezzel élve fordult az ombudsmanhoz, az ombudsman pedig megállapította, hogy mandátuma alá tartoznak a harmadik pillérbe tartozó dokumentumokat érintő panaszok, ezért a panaszt elfogadhatónak nyilvánította és megállapította, hogy eljárásának van alapja. Miután továbbította a Tanácshoz a hat panaszt, a Tanács válaszában megkérdőjelezte az ombudsman hatáskörét, amely két állításon nyugodott: az ombudsman nem rendelkezik kompetenciával a Tanács olyan tevékenysége vonatkozásában, amelyet a harmadik pillér keretében valósít meg, illetve a panaszok tárgya olyan tevékenységet érint, amelynél a Tanács a harmadik pilléren belül járt el.

Az ombudsman ekkor ismét megállapította, hogy kompetens és a második állítás helytelen. A panaszok ugyanis a Tanács választ érintették, amelyet a dokumentumhoz való hozzáféréssel kapcsolatban tett. A kéréseket a tanácsi dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló 93/731/EK tanácsi határozatra¹³⁶ alapozva tették és a Tanács is a kérésekkel kapcsolatban e döntés alapján járt el, a döntést pedig az Európai Közösség alapításáról szóló szerződés 151. cikke értelmében hozták meg. Az ombudsman hivatkozott arra, hogy az Európai Bíróság kimondta a *Netherlands v. Council* ítélet¹³⁷ kapcsán, hogy a döntés a közösségi jog értelmében kihatással van harmadik személyekre

¹³⁴ Katja HEEDE: *European Ombudsman: Redress and Control at Union Level* [European Monographs 24] (The Hague: Kluwer Law International 2000) 21.

¹³⁵ Az Amszterdami Szerződés által beiktatott új 255. (korábbi 191A) cikk értelmében a polgároknak megadja a dokumentumokhoz való hozzáférés jogát az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság vonatkozásában. Ennek alapján született meg az Európai Parlament és a Tanács 2001. május 30-ai 1049/2001/EK rendelete a nyilvánosságnak az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz történő hozzáféréséről (HL L 145. szám, 2001. 05. 31., 43.). Egyébként ez a rendelet nem volt előzmény nélküli, mert már 1993-ban a Tanács, majd 1994-ben a Bizottság megalkotta belső szabályzatát a dokumentumokhoz való hozzáféréssel. Az EK-rendelet mindhárom pillérre kiterjedő hatályú, főszabály szerint alapvetően minden dokumentumot hozzáférhetővé kell tenni. A főszabály alóli kivételek kötelező jellegűek, ill. mérlegelés tárgyát képezik. Kötelező jelleggel a közbiztonságra, a védelmi és katonai érdekekre, a nemzetközi kapcsolatokra, a pénzügyi, a monetáris vagy a gazdasági érdekekre, magánszemélyek személyes adatainak védelméhez fűződő érdekeire való tekintettel lehet megtagadni a hozzáférést, mérlegelés alapján a személyek gazdasági érdekeinek, bírósági eljárások, auditálások védelme érdekében, és belső használatú dokumentumok esetében. Döntés-előkészítő dokumentumokhoz való hozzáférés csak akkor tagadható meg, ha a dokumentum nyilvánosságra hozatala súlyosan veszélyeztetné a döntéshozatalt, de jelentős közérdek követelménye ez alól kivétel.

¹³⁶ OJ 1993 L340/43.

¹³⁷ Case C-58/94, 30 April 1996.

(*as a matter of community law*). Maga az Elsőfokú Bíróság (jelenleg Törvényszék) a tanácsi döntést értelmezte és alkalmazta a *Carvel és Guardian Newspapers v. Council* ügyben.¹³⁸ Ebben az ügyben többek között a harmadik pillérbe tartozó tanácsi tevékenységgel kapcsolatos dokumentumokhoz való hozzáférésről is szó volt. A Maastrichti Szerződés L. cikke szerinti korlátozás alapján ugyanis az Elsőfokú Bíróságnak nem lett volna hatásköre eljárni a *Carvel*-ügyben, ha a harmadik pillér alá tartozó tevékenységet érintő tanácsi dokumentumokhoz a *hozzáférés* maga harmadik pillérbe tartozó kérdés lenne. A Bíróság ugyanakkor saját hatáskörébe tartozónak találta az ügyet. Ezért a dokumentumokhoz való hozzáféréséről szóló tanácsi döntés pontos értelmezése és alkalmazása a közösségi jog körébe tartozó kérdés, így az ombudsman mandátuma alá is tartozik, tehát nem a harmadik pillérben kezelt kérdés, még akkor sem, ha az adott kérdés a harmadik pillérben kifejtett tevékenységre vonatkozik.¹³⁹

Az Amszterdami Szerződés már egyértelművé tette az ombudsman mandátumát. A szerződésnek a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre vonatkozó rendelkezéseket tartalmazó VI. cím 41. cikkében a felsorolásban megtalálhattuk az EUMSz 228., ombudsmanra vonatkozó cikkét is.

A 41. cikk (korábbi K.13. cikk) értelmében:

(1) Az Európai Közösséget létrehozó szerződés 189., 190., 195., 196–199., 203., 204., 205. (3), 206–209., 213–219., 255. és 290. cikkét az e címben említett területekre vonatkozó rendelkezésekre is alkalmazni kell.¹⁴⁰

Ugyanez azonban nem mondható el a második pillérre, vagyis az V. cím alatt található közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezésekre.

A 28. cikk (korábbi J.18. cikk) így szól:

(1) Az Európai Közösséget létrehozó szerződés 189., 190., 196–199., 203., 204., 206–209., 213–219., 255. és 290. cikkét az e címben említett területekre vonatkozó rendelkezésekre is alkalmazni kell.¹⁴¹

A 28. cikkben hivatkozott szakaszok közül hiányzik az ombudsmanra vonatkozó 195. cikk. Ez azt jelenti, hogy az ombudsman kompetens a harmadik pillér vonatkozásában, de nem kompetens a második pillérhez tartozó ügyekben.

Azonban a 41. cikk egyrészt értelmezhető úgy, hogy kompetens a közösségi szereplők tevékenységét felügyelni, amennyiben a harmadik pilléren belül tevékenykednek, viszont nem kompetens a közösségi szervek tevékenységét felügyelni, amikor uniós ügyekben járnak el. Másrészt úgy is felfogható, hogy az uniós szerveket is felügyeli, amennyiben azokat a harmadik pillér alapján állították fel és e területen tevé-

¹³⁸ Case T-194/94, 19 October 1995.

¹³⁹ Lásd The European Ombudsman: *Annual Report for 1997* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 1998) 20. és www.statewatch.org/secreteurope.html

¹⁴⁰ VI. cím. A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre vonatkozó rendelkezések.

¹⁴¹ V. cím. A közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezések.

kenykednek. Mivel a közösségi szervek második pilléres tevékenységének kizárása azon alapulhat, hogy nincs összefüggésben valamely közösségi tevékenységgel, vagy olyan tevékenységgel, ami a közösségi jogrendbe tartozna, akkor a közösségi szervek más tevékenységét is ki lehetne zárni, például a szerződéses ügyeket is, mivel azok a magánjog (*private law*) körébe tartoznak. Ezért mégsem teljesen egyértelmű a helyzet, így azt is lehetne mondani, hogy a 41. cikkben történő utalás oka az, hogy a harmadik pillérben felállított uniós szervekre is kiterjedjen a felügyeleti jogkör. Ebből az is következik, hogy az ombudsman hatásköre a második pillérben megvalósított közösségi tevékenységekre is vonatkozik, és az Amszterdami Szerződés így semmit nem változtatott meg. Vagyis az ombudsman a közösségi szervek második és harmadik pillér keretében megvalósított tevékenységére kiterjedő mandátumán kívül a harmadik pillér uniós szerveinek tevékenysége feletti felügyelettel is rendelkezik.¹⁴²

Az Amszterdami Szerződés még más változást is eredményezett az ombudsmani hivatallal kapcsolatban. A 21. cikkhez egy újabb bekezdést toldott, amelynek értelmében minden polgár számára fennáll a lehetőség, hogy a hivatalos nyelvek egyikén levelet írjon a közösségi intézményekhez és jogosult ugyanezen a nyelven választ kapni, vagyis az ombudsmani hivatallal kapcsolatban is így járhat el.

Ki kell térnem arra, hogy az ombudsman által vizsgálható tevékenységek fajtáját is érintették a változások. Az ombudsman jogköre a közösségi intézmények fölött automatikusan megnőtt azzal, hogy a korábban a harmadik pillérbe tartozó vízum, menedékjog, bevándorlási és a személyek szabad mozgásával kapcsolatos egyéb tárgykörök átkerültek az Európai Közösségekről szóló szerződésbe, vagyis az első pillérbe. Ezek korábban a harmadik pillérbe tartoztak, amely a bel- és igazságügyi együttműködés címet viselte a Maastrichti Szerződés óta, míg később az Amszterdami Szerződés leszűkítette rendőrségi és bűnügyi együttműködésre.

7.2. AZ ALAPVETŐ JOGOK CHARTÁJÁTÓL AZ EUMSZ-IG

Az Európai Tanács nizzai ülésén fogadták el, majd az Európai Parlament, a Bizottság és a Tanács közös nyilatkozattal tette közzé az Alapvető Jogok Chartáját, amelyben a jogok katalógusát 50 cikkelyben rögzítették. Ezek megfogalmazásával az Európai Unió erősíteni kívánta az emberi jogok iránti elkötelezettségét és körvonalazta általános emberi jogi politikáját.¹⁴³ Ez igen jelentős lépés volt még akkor is, ha a Chartának magának – például a más hasonló tárgyú uniós nemzetközi szerződések rendelkezéseitől eltérően – nincs semmiféle jogi kötelező ereje, csupán egyfajta támpontul szolgál az uniós jogalkotás, illetve jogértelmezés számára. Az Európai Gazdasági Közösség 1957-es alapításakor az emberi jogok nem voltak érdemi szereplők, és védelmük hosszú ideig nem jelent meg a közösségi jogban. Bár az 1993-ban hatályba lépett Maastrichti Szerződés nem sorolta fel az uniós polgárokat megillető alapvető jogokat, az F cikk (2) bekezdésében kimondta, hogy az Unió tiszteletben tartja azo-

¹⁴² HEEDE (134. lj.) 23.

¹⁴³ WELLER Mónika: „Az Alapjogi Charta és a polgárok Európája” *Fundamentum* 2000/4. 77–82.

kat, valamint utalt az Emberi Jogok Európai Egyezményére. Ugyanakkor utóbbit nem lehetett az uniós intézményekkel szemben kikényszeríteni oly módon, mint a tagállamokkal szemben, és bár az Európai Bizottság javasolta, hogy a Közösség is csatlakozzon az Egyezményhez, azt az Európai Bíróság döntésében elutasította. A Bíróság annak idején a 2/94. számú (1996. 03. 28.) véleményében arra hivatkozott, hogy az alapszerződések ezt nem engedik meg: ugyanis az akkor hatályos EKSz 308. cikk (korábbi EGKSz 235. cikk) nem biztosított elégséges jogi alapot azokhoz az alapvető intézményi változásokhoz, amelyek az Egyezményhez való csatlakozás következményei lettek volna.¹⁴⁴ Később az 1999-ben hatályba lépett Amszterdami Szerződés is elkötelezte magát preambulumban az Európai Szociális Kartában és a munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló kartában meghatározott szociális jogok mellett. A szerződésekben tehát csak általános elvek szintjén szerepeltek az alapjogok, ezért az európai integráció történetében az emberi és szociális jogok új szakaszát jelentette az Alapjogi Charta megalkotása.¹⁴⁵

Az Alapjogi Chartában megfogalmazott specifikus jogok tekintetében az ombudsman is folytatott le saját kezdeményezésű vizsgálatokat, illetve a Chartát felhasználták benyújtott panaszok kezelésében. Így például speciális jelentést nyújtott be a Parlamentnek a nemzeti szakértők Bizottságnál történő alkalmazásakor megvalósuló nőkkel szembeni indirekt nemi diszkrimináció miatt (és amelynek eredményeképpen a Bizottság eltörölte a vitatott szabályt).

A Chartában két cikk is foglalkozik az ombudsmannal: a helyes ügyintézéshez való jogot a 41. cikk, az európai ombudsmanhoz való fordulás jogát pedig a 43. cikk foglalja magában. A megfelelő ügyintézéshez való jog rögzítése kapcsán meg kell jegyeznünk, hogy ez az első olyan nemzetközi jogi okirat, ami a jogot explicit deklarálja.

A 41. cikkely a következőképpen szól:

Jog a megfelelő ügyintézéshez

1. Minden személynek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei és testületei részrehajlás nélkül, korrekt módon és észszerű időn belül intézzék.

2. Ez a jog magában foglalja:

– minden személy jogát ahhoz, hogy az őt negatívan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák;

– minden személy jogát ahhoz, hogy betekintszen a személyére vonatkozó nyilvántartásba, a bizalmas kezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett;

– az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket megindokolják.

3. Minden személynek joga van ahhoz, hogy a Közösség jóvátegye az intézményei és tisztviselői által köteleességük teljesítése során neki okozott károkat, a tagállamok törvényeibe foglalt közös általános elvek alapján.

¹⁴⁴ Lásd bővebben FRIEDERY Réka – HORVÁTHY Balázs – ZIEGLER Dezső Tamás: „Az Európai Unió alapjogvédelmi rendszere” in LAMM Vanda (szerk.): *Emberi Jogi Enciklopédia* (Budapest: HVG-Orac 2018) 258–271.

¹⁴⁵ Lásd részletesebben FRIEDERY RÉKA – HORVÁTHY BALÁZS: „Az Európai Unió Alapjogi Chartája” in LAMM (144. l.) 248–257.

4. Minden személy írásban, a Szerződés bármelyik nyelvén fordulhat az Unió intézményeihez és ugyanezen a nyelven kell választ kapnia.

A 43. cikkely értelmében

Ombudsman

Az Unió minden polgárának és minden, valamely tagállamban letelepedett, illetőleg ott bejegyzett irodával rendelkező, természetes, illetőleg jogi személynek joga van az Unió ombudsmanjához fordulni a közösségi intézmények és testületek – kivéve a bírói szerepében eljáró Bírószág és Elsőfokú Bírószág – tevékenységében előforduló rossz ügykezelés esetén.

A megfelelő ügyintézéshez való jog pontosítása céljából az európai ombudsman elkészítette a jó közigazgatás európai kódexét, amelyet a későbbiekben még részletesen tárgyalunk.

Az Alapvető Jogok Chartájának fontosságát mutatta, hogy azt beiktatták az európai alkotmány tervezetébe is. A tervezet létrehozatalára felállított Európai Konvent 2002. februári alakuló közgyűlését követően 2003. július 18-án adta át a Konvent elnöksége a „Szerződés egy Európai Alkotmány létrehozásáról” című dokumentumot a soros elnökségnek, amelyet az Európai Tanács 2003. június 20-ai theszaloniki ülésén terjesztettek elő.

Az alkotmánytervezetre vonatkozó előzetes javaslatba az ombudsman mint új jogorvoslati fórum is bekerült. Az ehhez kapcsolódó elképzelés szerint egy nyitottabb, megbízható, szolgáltató-központú közigazgatás megvalósulását segíti elő. Jacob Söderman ombudsman tevékenyen részt vett az alkotmánytervezet készítésénél, és az első előzetes javaslat megvitatása során úgy vélte, a következő tervezetben egy olyan rendelkezést kellene beiktatni, ami egyértelműen utalna a polgárok ombudsmanhoz való fordulásának jogára, ami egyébként összhangban lenne számos tagállam nemzeti alkotmányával is.¹⁴⁶ Az ombudsman véleménye szerint az előzetes tervezet nem sok újat tartalmazott, ami a polgárok számára előnyös lenne és egyértelmű hibák, mulasztások is láthatók. Ezért úgy gondolta, hogy a következő pontoknál szükséges további korrekció:

- a nyitottság és a szubszidiaritás alapvető elvekként való elfogadása jogi alapot biztosítana a nyitott, megbízható, felelős és szolgáltató központú közigazgatásnak az európai közigazgatási joggal, valamint

- a polgárok tájékoztatása a jogorvoslati lehetőségekről, vagyis amelyek a bíróságokat, az ombudsmanokat és a petíciós bizottságokat foglalják magukba az Unió minden szintjén.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Jacob SÖDERMAN: Speech by the European Ombudsman to the European Convention, Brussels, 8 November 2002. www.ombudsman.europa.eu/en/speeches

¹⁴⁷ Jacob SÖDERMAN: Speech by the European Ombudsman, Round Table on the Future of Europe, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisbon, 18 November 2002. www.ombudsman.europa.eu/en/speeches

Jacob Söderman úgy vélte, hogy az alkotmánynak tartalmaznia kellene uniós célkitűzésként a jó közigazgatást és ezzel összefüggésben a jó közigazgatásra vonatkozó jogszabály elfogadását célzó speciális intézkedéseket. A Charta 47. cikke értelmében a polgároknak joguk van jogorvoslathoz, viszont nem pontosítja, hogy ezek alatt mit ért: ezért az ombudsman azt javasolja, hogy az alkotmány egy fejezetében a jogorvoslati lehetőségeket kellene ismertetni. Itt az Európai Bíróságot kellene elsőként megemlíteni, illetve az európai jogból származó jogaik védelmében a nemzeti bíróságokhoz való fordulás lehetőségéről is informálni kell a polgárokat. A fentiekén kívül a fejezetnek az ombudsmanhoz, illetve hasonló szervhez fordulás lehetőségét is említenie kell.¹⁴⁸

Az ombudsman az alkotmány tervezetét érintő újabb egyeztetésekkor ismételten előterjesztette saját javaslatait. A javaslatban megfogalmazta, hogy szükségesnek tartja rögzíteni az 1. cikkben azt a Maastrichti Szerződésben is lefektetett elvet, hogy a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és a polgárokhoz legközelebb szükséges meghozni. Korábbi előterjesztésében a jó közigazgatást uniós célként javasolta beilleszteni, de mivel egy másik javaslat az uniós polgársághoz fűződő jogként kívánja elhelyezni, most már ez utóbbit támogatja. És bár a tervezet megadja a lehetőséget az Unió számára az Emberi Jogok Európai Konvenciójához történő csatlakozásra, más nemzetközi emberi jogi egyezményhez való csatlakozást tilt, ezért ez utóbbi lehetőség megadását is támogatná.¹⁴⁹

Az alkotmánytervezet készítése során változás történt az ombudsman személyében, mivel a nyugdíjba vonuló Söderman helyett Nikiforos Diamandouros vette át a posztot. Södermannak a tervezet megvitatása során tanúsított aktív tevékenységét Diamandouros is folytatta. Így javasolta az első részében megtalálható, az „Unió demokratikus élete” cím cikkelyei kapcsán, hogy – bár a fenti VI. címben megfelelően tüntették fel az ombudsmanhoz történő panaszbenyújtás jogát – az uniós intézményekkel foglalkozó IV. címben tegyenek említést az ombudsmanról, ahogyan például a Régiók Bizottságát is beemelték. A Régiók Bizottságát ugyanis szintén az EKSz állította fel és ugyanolyan költségvetési, valamint intézményi pozíciója van, mint az ombudsman hivatalának. További javaslata volt, hogy rögzítsék az ombudsman Parlament által történő választását, amely az ombudsman függetlenségének egyik további garanciája lenne.¹⁵⁰ Eddig ugyanis a választást követően a Parlament ki is nevezte az ombudsmant. Felhívta arra is a figyelmet, hogy bár sikerült elérni a panaszbenyújtás jogának rögzítését az alkotmány tervezetében, a jó közigazgatáshoz való jogot pedig az Alapvető Jogok Chartájában,¹⁵¹ valós és látható eredményt akkor érnének el, ha a nem bírósági jogorvoslati lehetőségekre is történne utalás az alkotmányban.¹⁵²

¹⁴⁸ Jacob SÖDERMAN: *The Convention, the Charter and the Remedies*. EPC Dialogue: The Convention and the Charter of Fundamental Rights, The European Policy Centre, Brussels, 25 February 2003. www.ombudsman.europa.eu/en/speeches

¹⁴⁹ Jacob SÖDERMAN: Speech by the European Ombudsman to the European Convention, Brussels, 27–28 February 2003. www.ombudsman.europa.eu/en/speeches

¹⁵⁰ Nikiforos DIAMANDOUROS: Speech by the European Ombudsman to the European Convention, Brussels, 24 April 2003. www.ombudsman.europa.eu/en/speeches

¹⁵¹ Az ombudsman megfigyelőként vett részt a Valéry Giscard D'Estaing vezette konventben.

¹⁵² Nikiforos DIAMANDOUROS: Speech by the European Ombudsman to the European Parliament. Strasbourg, 25 September 2003. ombudsman.europa.eu/speeches/en/2003-09-25.htm

Az uniós alkotmány végleges formájának második részét tehát az Alapjogi Charta jelentette. Az ombudsmanhoz a második rész II-101. cikkében rögzített megfelelő ügyintézéshez fűződő jogra¹⁵³ hivatkozva lehet a II-103. cikk¹⁵⁴ szerint fordulni.¹⁵⁵

Az ombudsmanokkal kapcsolatos rendelkezéseket az alkotmány első részének II. és VI. címe is tartalmazott. Az alapvető jogokról és az uniós állampolgárságról szóló II. cím I-10. cikke (Az uniós polgárság) (2) d pontjában megemlíti a jogok és kötelességek között az ombudsmanhoz fordulás lehetőségét.^{156; 157} Az Unió demokratikus életéről szóló VI. címen belül az I-49. cikk (Az európai ombudsman) szerint „az Alkotmányban meghatározott feltételek mellett az Európai Parlament által megválasztott ombudsman fogadja az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok tevékenysége során felmerülő hivatali visszasságokra vonatkozó panaszokat. A panaszokat kivizsgálja, és erről jelentést készít. Feladatainak ellátása során az ombudsman teljes mértékben független”.¹⁵⁸

Ezzel összefüggésben mindenképpen meg kell említeni a következőket. A tervezetben egyrészt az uniós és nem a közösségi szervek, intézmények tevékenységéhez kapcsolódnak a panaszok, valamint újdonság, hogy – ellentétben akár a Maastrichti Szerződéssel, akár az Alapszabállyal – konkrétan a hivatalokat is feltüntetik, mint amelyek tevékenysége is vizsgálható (részletesen majd lásd XII.2.2), vagyis ily módon figyelembe véve az Amszterdami Szerződésben lefektetett újdonságokat is. Függetlensége olyan hangsúlyos, hogy ezt külön rögzítik. Ugyanakkor az Unió intézményeit és szerveit felsoroló IV. címbe – az ombudsman javaslata ellenére – végül is nem emelték be az intézményt.

Habár az Alkotmánytervezet ratifikációja 2005-ben a francia és holland elutasító népszavazások miatt megakadt, annak eredményei nagyrészt visszaköszöntek a 2007-ben elfogadott és 2009. december 1-jén életbe lépő Lisszaboni Szerződésben. Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke értelmében „*az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállami-*

¹⁵³ „(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. (2) Ez a jog magában foglalja: a) mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák, b) mindenkinek a jogát arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett betekintszen, c) az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják. (3) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az Unió a tagállamok jogában foglalt közös általános elvek alapján megtérítse számára az intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során neki okozott károkat. (4) Mindenkinek lehetősége van arra, hogy az Alkotmány nyelveinek valamelyikén írásban forduljon az Unió intézményeihez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.”

¹⁵⁴ „Bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerint székhellyel rendelkező bármely természetes vagy jogi személy jogosult az európai ombudsmanhoz fordulni az Unió intézményeinek, szerveinek vagy hivatalainak – kivéve az igazságszolgáltatási hatáskörében eljáró Európai Unió Bíróságát – tevékenysége során felmerülő hivatali visszasságok esetén.”

¹⁵⁵ HL C 310, 2004. 12. 16., 50–51.

¹⁵⁶ „d) jogosultak petíciót benyújtani az Európai Parlamenthez, az európai ombudsmanhoz folyamodni, valamint arra, hogy az Alkotmány nyelveinek valamelyikén az Unió bármely intézményéhez vagy tanácsadó szervéhez forduljanak, és ugyanazon a nyelven választ kapjanak.”

¹⁵⁷ HL C 310, 2004. 12. 16., 14.

¹⁵⁸ HL C 310, 2004. 12. 16., 35.

ság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul”. Az EUSz 6. cikk (1) bekezdésében az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések. A 6. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy az alapjogok általános elvként az uniós jogrend részét képezik és hasonlóan a korábbi alapszerződési szövegváltozatokhoz, inspirációs bázisként az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményre, valamint a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira utal. Az EUMSz 7. cikke pedig az uniós értékeket megsértő tagállamokkal szemben biztosít kikényszerítési eljárást.¹⁵⁹ Az Európai Unióról szóló szerződés 228. cikke (EKSz. korábbi 195. cikke) az ombudsmanhoz fordulást és a jogállását ismerteti.¹⁶⁰

8. AZ EURÓPAI OMBUDSMAN HIVATALÁNAK JOGI ALAPJAI

8.1. ALAPSZERZŐDÉS

A Maastrichti Szerződés, amelyet 1992. február 7-én írtak alá, az európai integráció adott állapotát tükrözi. Miként azt Lord Mackenzie-Stuart, az Európai Bíróság egy korábbi bírója megjegyezte, egy, a múltba pillantó tükörképet adó szerződés, amely *de jure* rögzítette, amit a tizenkettek és közösségi intézményeik *de facto* elértek.¹⁶¹ Az Európai Unió jogának önálló jogrendszerre fejlődése, társítva az ombudsmani intézmény emberi jogok védelmével, megteremtette azt a korábban, 1979-ben még nem létező helyzetet, ami lehetővé tette a hivatal európai szinten történő megalakítását. Az uniós állampolgárság létrehozása alapvető intézményi hatással járt, hiszen az állampolgárságot magában foglaló jogok közé tartozott az ombudsmanhoz történő panaszbenyújtás, amely természetesen magának a hivatalnak a felállítását jelentette.

A luxemburgi elnökség nyújtotta be az Európai Uniót alapító szerződéstervezetet, amely tartalmazta az ombudsman hivatalának létrehozását. A szerződés leszűkítette az ombudsman jogkörét, mivel csak a közösségi intézmények és szervek tevékenysége során felmerült hivatali visszaélés vizsgálata tartozott hatáskörébe, illetve az Európai Parlamentnek rendelte alá azzal, hogy megválasztása majd ezt követő kinevezése a Parlament jogosítványai közé tartozik.¹⁶² A Szerződést 1992. február 7-én írták alá Maastrichtban, majd az 1993 novemberében hatályba lépett. Az uniós polgárságról szóló rendelkezések az Európai Közösség alapító szerződésében találhatóak, az Amszterdami Szerződést követő új számozási rend szerint a 17–22. cikkelekben.

¹⁵⁹ Lásd részletesebben FRIEDERY–HORVÁTHY (145. l.) 248–257.

¹⁶⁰ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egy-
séges szerkezetbe foglalt változata 2012/C 326/01. [eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/
TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT)

¹⁶¹ DUFF (30. l.) 26.

¹⁶² Ez azon ritka lehetőségek egyike, amikor az Európai Parlament önállóan hoz döntést.

A 17. cikk következőképpen hangzik:

- (1) Létrejön az uniós polgárság. Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti, és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.
- (2) Az uniós polgárokat megilletik az e szerződés által rájuk ruházott jogok, és terhelik az e szerződésben előírt kötelezettségek.

A 18. cikktől a 21. cikkig az uniós polgárokat megillető különböző jogokat sorolják fel. A 21. cikk szól az uniós polgárok ombudsmanhoz történő panaszbenyújtási jogáról, a 194. és a 195. cikknek megfelelően.

21. cikk [II-103, 104; III-128] a következőket rögzíti:

Minden uniós polgárnak joga van petíciót benyújtani az Európai Parlamenthez a 194. cikknek megfelelően.

Minden uniós polgárnak joga van a 195. cikkben intézményesített ombudsmanhoz fordulni.

Minden uniós polgárnak lehetősége van arra, hogy a 314. cikkben említett nyelvek valamelyikén írásban forduljon az e cikkben vagy a 7. cikkben említett bármely intézményhez vagy szervhez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.

A Lisszaboni Szerződéssel bekövetkezett változásoknak megfelelően az uniós polgárságról a 20. cikk szól, az ombudsmanhoz fordulásról pedig a 24. cikk szól a 227. és 228. cikknek megfelelően.

20. cikk (az EKSz. korábbi 17. cikke)

(1) Létrejön az uniós polgárság. Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság kiegészíti és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.

(2) Az uniós polgárokat megilletik a Szerződések által rájuk ruházott jogok, és terhelik az azokban előírt kötelezettségek. Így az uniós polgárok többek között:

d) jogosultak petíciót benyújtani az Európai Parlamenthez, az európai ombudsmanhoz folyamodni, valamint arra, hogy a Szerződések nyelveinek valamelyikén az Unió bármely intézményéhez vagy tanácsadó szervéhez forduljanak, és ugyanazon a nyelven választ kapjanak.

24. cikk (az EKSz. korábbi 21. cikke)

Minden uniós polgárnak joga van a 228. cikkben intézményesített ombudsmanhoz fordulni.

Minden uniós polgárnak lehetősége van arra, hogy az Európai Unióról szóló szerződés 55. cikkének (1) bekezdésében említett nyelvek valamelyikén írásban forduljon az e cikkben vagy a szóban forgó szerződés 13. cikkében említett bármely intézményhez vagy szervhez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.

Az EUMSz 24. és 228. cikke tehát felhatalmazza az európai ombudsmant az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok – kivéve az igazságszolgáltatási hatáskörében eljáró Európai Unió Bíróságát – tevékenysége során felmerülő hivatali visszasságokra

vonatkozó panaszok átvételére. Az EUMSZ 15. cikke kimondja, hogy „a jó kormányzás előmozdítása és a civil társadalom részvételének biztosítása céljából az Unió intézményei, szervei és hivatalai munkájuk során a nyitottság elvének lehető legnagyobb mértékű tiszteletben tartásával járnak el”, továbbá „bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz hozzáférni”; mivel a polgárok jogainak és alapvető szabadságainak védelme szempontjából kulcsfontosságú az uniós közigazgatás által az uniós polgároknak kínált szolgáltatások minősége, valamint igényeik és aggodalmaik cselekvő figyelembevétele.

Az ombudsman hivatalának felállítását követően az Európai Parlament intézményi ügyekkel kapcsolatos bizottsági jelentése szerint az ombudsman tevékenységének célja, hogy az embereknek lehetőséget adjon a hivatali apparátus túlkapásai elleni védekezésre anélkül, hogy a költséges jogi eljárást vennék igénybe, és olyan esetben is, amikor a jogi eljárás nem lehetséges. Az Európai Parlament hangsúlyozta, hogy az ombudsman célja az Unió polgárait megillető jogok védelmének megerősítése, valamint az Unió intézményeivel kapcsolatban a polgárok bizalmának növelése egy hatékony panasz eljárás biztosításával.¹⁶³ Amennyiben leegyszerűsítém a mondatokat, akkor ebben a pár sorban megfogalmazottak az ombudsmani tisztség létesítésének okait kiválóan összefoglalják, vagyis az olcsóság, a hatékonyság és az informalitás. Az ombudsmant hivatalosan „Az Európai Unió Ombudsmanja”-ként 1995. július 12-ei határozatával nevezte ki az Európai Parlament.¹⁶⁴ A mindennapi életben az „európai ombudsman”-nak hívják,¹⁶⁵ aminek oka, hogy az ombudsmani hivatal megalakításához vezető időszak különböző dokumentumaiban is így nevezték.

8.2. AZ EURÓPAI OMBUDSMAN ALAPOKMÁNYA^{166 167}

A Maastrichti Szerződésben nem részletezték az ombudsman feladatait, ezért szükséges volt ezek pontosítására. Az Európai Parlament határozata 1994-ben született meg az ombudsman feladataira vonatkozó rendelkezésekről és általános feltételekről az Európai Közösséget létrehozó szerződés 195. cikke (4) bekezdésének, az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés 20d cikke (4) bekezdésének, valamint az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés 107d cikke (4) bekezdésének megfelelően. Hogyha összevetem az *Alapokmányt* és a nemzeti ombudsmanokra

¹⁶³ Regulations and general conditions governing the performance of the European Ombudsman's duties A3-0298/92, OJ 1993 C 21/141. *ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/298-92res.pdf*

¹⁶⁴ European Parliament Decision on 12 July 1995, OJ 1995 L225, p.17.

¹⁶⁵ The European Ombudsman: *Report for the year 1995* (Luxembourg: Publications Office 1996) I.1.1.

¹⁶⁶ Elfogadta az Európai Parlament 1994. március 9-ei határozatával (HL L 113. szám, 1994. 05. 04., 15.), módosította a Parlament 2002. március 14-ei (HL L 92. szám, 2002. 04. 09., 13.) és 2008. június 18-ai (HL L 189., 2008. 07. 17., 25.) határozatával.

¹⁶⁷ Az ombudsmanra vonatkozó alapvető okmányt *Alapokmányként* használom, az európai ombudsman honlapján megtalálható magyar fordításnak megfelelően, bár más szerzők Statútumnak és Alapszabálynak is hívják.

vonatkozó jogszabályokat, akkor megállapítható, hogy az európai ombudsman jogosítványai szinte megegyeznek a nemzeti ombudsmanok jogosítványaival. A 17. cikk a panasz befogadhatóságával, az ombudsman kompetenciájával, kötelezettségeivel, a közösségi intézmények és szervek, valamint a tagállamok hatóságainak az eljárás során tanúsítandó magatartásával, valamint az ombudsman megválasztásával és a megbízatás megszűnésével kapcsolatos kérdéseket pontosítja.

8.3. AZ EURÓPAI PARLAMENT ELJÁRÁSI SZABÁLYZATA¹⁶⁸

Az Európai Parlament saját belső Szabályzattal rendelkezik, amely az Európai Közösség alapító Szerződésének 199. cikkén alapul. E szerint az Európai Parlament tagjai szavazatainak többségével elfogadja saját eljárási szabályzatát. A szabályzat tartalmazza a Parlament szervezetére és belső működésére vonatkozó valamennyi szabályt. Az Eljárási Szabályzatban a X. cím (Az ombudsman) 219–221. cikkek tartalmazzák az ombudsman jelölésére, az ombudsman tevékenységére és az ombudsman felmentésére vonatkozó előírásokat, valamint a Parlament irányában fennálló kötelezettségeit.

8.4. AZ EURÓPAI OMBUDSMAN HATÁROZATA VÉGREHAJTÁSI RENDELKEZÉSEK ELFOGADÁSÁRÓL

Az Alapszabály 14. cikke rögzíti, hogy a végrehajtási rendelkezéseket az ombudsman fogadja el. Az első végrehajtási rendelkezéseket azonban csak ideiglenes jelleggel hozhatta meg, aminek oka az volt, hogy az ombudsman hivatala éppen hogy elkezdett működni és így nem állt rendelkezésre kellő gyakorlati tapasztalat. A rendelkezések ugyanis az ombudsmani hivatal belső működését szabályozzák, az eljárás mozzanatait, de egyébként olyan kérdésekről is szó van, amelyeket az Alapszabály is rögzít. Így 1996. szeptember 4-én csak olyan végrehajtási rendelkezést hozhatott Jacob Söderman (akit csak 1995 júniusában választottak meg), ami csak ideiglenes jellegű lehetett, és a hivatal tevékenysége során felvetődő kérdéseket, gyakorlati tapasztalatokat figyelembe véve az „állandó jellegűnek” tekintett ombudsmani határozat 1997. október 16-án született meg (amely 1998. január 1-jétől 2002. december 31-ig volt hatályban). 2002. július 8-án fogadták el és 2003. január 1-jén lépett hatályba az újabb ombudsmani határozat: az EKSz 21. és 195. cikkeit, az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó Szerződés 107d cikkeit, az Alapjogi Charta 41. és 43. cikkeit, továbbá az Európa Parlament ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről szóló határozatának 14. cikkét figyelembe véve. Az ombudsmani hivatal több éves tevékenysége, valamint az egyre nagyobb gyakorlati tapasztalat tette szükségessé a változtatásokat és a módosításokat, ezért 2004. április

¹⁶⁸ Lásd Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata. www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20170116+0+DOC+PDF+V0//HU&language=HU

5-én és 2008. december 3-án az ombudsman ismét módosította a végrehajtási rendelkezéseket. A legújabb határozat 2016. szeptember 1-jén lépett hatályba.¹⁶⁹

8.5. AZ EURÓPAI OMBUDSMAN HATÁROZATA A FELÜLVIZSGÁLATI KÉRELMEKRŐL

2016. szeptember 1-jétől hatályos az ombudsman határozata a belső jogorvoslati lehetőség bevezetéséről. Ennek keretében a panaszosnak lehetősége van felülvizsgálatot kérni olyan határozattal kapcsolatban, amely szerint a panasz kívül esik az ombudsman hatáskörén vagy elfogadhatatlan, nincs elegendő alap vizsgálat megindítására panaszának tárgyában, illetve a vizsgálatot lezárja. A hivatali visszasság megállapításának vagy az ilyen megállapítást követően tett ajánlásoknak a felülvizsgálatát nem kérheti.¹⁷⁰

9. AZ OMBUDSMAN JOGÁLLÁSA

Az EUMSZ-en kívül az Európai Parlament Eljárási Szabályzatának 219–221. cikke tartalmaz az ombudsman kinevezésére és felmentésére vonatkozó előírásokat. A következőkben a választás/kinevezés, a felmentés és az ombudsman személyét érintő szabályok kerülnek bemutatásra, amelyek a jogállás szempontjából meghatározó jelentőségűek.

9.1. A VÁLASZTÁS ÉS KINEVEZÉS

Míg a hivatal felállításáról határozó Maastrichti Szerződést 1992. február 7-én írták alá (s az 1993 novemberében lépett hatályba), addig az ombudsman *Alapokmányát* csak 1994. március 9-én fogadta el a Parlament. A választás menetére vonatkozó előírásokról azonban hamar kiderült, hogy módosításra szorulnak (például a Petíciós Bizottság egyszerű többséggel megválasztott jelöltjét kellett volna a Parlament teljes ülése elé terjeszteni, de kétszer is sikertelen volt a jelöltválasztás), ezért az ombudsman kinevezésével 1995 júniusáig várni kellett. A választás szabályai az alábbi változásokon mentek keresztül.

9.1.1. ELŐZMÉNYEK

Az 1994. november 14-ei, az Eljárási Szabályok és Mentelmi Ügyek Bizottságának elnökéhez, Ben Fayothoz írt levelében Klaus Hånsch, az Európai Parlament elnöke felvetette az Eljárási Szabályzat ombudsman kinevezésére vonatkozó rendelkezése-

¹⁶⁹ Végrehajtási rendelkezések – Az európai ombudsman határozata a végrehajtási rendelkezések elfogadásáról. www.ombudsman.europa.eu/hu/legal-basis/implementing-provisions/hu

¹⁷⁰ Az európai ombudsman határozata végrehajtási rendelkezések elfogadásáról. www.ombudsman.europa.eu/hu/letter/hu/70669

inek módosítását. Ennek hatására a bizottság úgy döntött, hogy javasolja a 159. cikk módosítását, és miután elkészült a tervezet, azt november 29-én a Parlament elé terjesztették.¹⁷¹ A december 14-ei ülésen a Parlament visszaküldte a jelentést¹⁷² a bizottságnak, amely ezért egy második tervezetet készített és terjesztett elő.¹⁷³ A második jelentést¹⁷⁴ 1995. március 14-én ismételten visszaküldték a bizottságnak, amely egy harmadik jelentéstervezetet terjesztett elő, és javasolta a módosítások elfogadásáról szóló határozat meghozatalát.¹⁷⁵ A Parlament végül május 16-án – elfogadva a módosításokat – határozatot hozott¹⁷⁶ az Eljárási Szabály módosításáról.¹⁷⁷

¹⁷¹ A jelentés a következő módosításokat tartalmazta. A 159. cikk módosított (4) bek.-e szerint a felelős bizottság a bizottságtól kapott *szavazatok sorrendje* alapján terjeszti a jelölteket a Parlament elé, míg az eredeti szabályzatban az állt, hogy a bizottság az általa kiválasztott jelöltet terjeszti szavazásra a Parlament elé. A módosított (6) bek. értelmében a továbbiakban a 14. cikk (1) bek. analógiájára kell végrehajtani a titkos szavazás során az ombudsman megválasztását, és törölték, hogy a szavazás a *megszámolt többségi szavazatok* alapján történjen. Törölték a cikk (5) és (8) bek.-ét is, amelyek szerint a Parlamentnek a bizottság javaslatát a felterjesztését követően az ülésszak napirendjére kell tűznie, illetve, amennyiben a szavazás eredménye negatív lenne, akkor a bizottságnak új javaslatot kell tennie, vagy a kinevezésre *további felhívást* kell közzétennie.

¹⁷² Report on the amendment of Rule 159 of the European Parliament's Rules of Procedure concerning the appointment of the Ombudsman, 29 November 1994, Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities (A4-0085/94) PE 210.749., 3.

¹⁷³ Az újabb változat szerint az (1) bek.-t kiegészítették azzal, hogy a parlamenti ciklusokban az elnöknek *nemcsak közvetlenül* a megválasztása után, hanem az Eljárási Szabályzat 159. cikkének (10) bek.-e eseteiben is felhívást kell közzétennie az ombudsman tisztségének betöltésére, valamint a kinevezésre vonatkozó felhívást a *Hivatalos Lapban is meg kell jelentetni*. A (2) bek. értelmében a jelöléseknek *az összes szükséges támogató dokumentumot* tartalmazniuk kell, hogy meggyőzően mutassák: a jelöltek teljesítik a szabályokban előírt feltételeket. A (4) bek. korábbi módosítását pontosították, így az érintett bizottságnak *3–5 jelöltet* kell kiválasztania, és ábécésorrendben kell előterjesztenie a szavazásra. Ha a jelöltek száma három vagy ennél kevesebb, a felelős bizottságnak automatikusan fel kell terjesztenie a Parlamenthez. Az (5) bek. fent ismertetett módosítását annyiban változtatták meg, hogy mivel most már 3–5 jelölt lenne kiválasztva, ezért a Parlamentnek az ülésszak napirendi pontjaként a *javaslatokat* kell szavazásra kitűznie, és nem a javaslatot. A (6) bek. szerint, amennyiben az első szavazásnál nem választanak meg senkit, akkor csak a *két legtöbb szavazatot* kapott jelölt folytathatja. Ha egyenlő számú szavazatot kapnak, akkor az *idősebb* jelöltet kell megválasztottnak tekinteni. Egy melléklettel bővítették az Eljárási Szabályzatot: a felhívást (HL C 210, 1994. július 30-ai száma) követően beérkezett érvényes jelöléseket automatikusan úgy kell tekinteni, mint amelyek bekerültek a választási eljárásba, egészen addig, míg az érintett személy a jelölést kifejezetten vissza nem vonja.

¹⁷⁴ Second report on the amendment of Rule 159 of Parliament's Rules of Procedure concerning the appointment of the Ombudsman, 21 February 1995, Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities (A4-0024/95) PE 211.013/fin., 4.

¹⁷⁵ Third report on the amendment of Rule 159 of Parliament's Rules of Procedures concerning appointment of the Ombudsman, 25 April 1995, Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities (A4-0094/95).

¹⁷⁶ Decision amending Rule 159 of Parliament's Rules of Procedure concerning appointment of the Ombudsman, 16 May 1995 (*Official Journal* 1995 C 151, p. 33).

¹⁷⁷ Ezek szerint a jelölésre vonatkozó *felhívást* közzé kell tenni a *Hivatalos Lapban*. A jelölteket legalább 25 tagnak kell támogatnia, a tagok legalább két tagállam állampolgárai, és egy tag csak egy jelöltet támogathat. Az összes támogató dokumentumot csatolni kell, amelyek igazolják a jelöltnek ombudsmani tisztséghez szükséges kritériumoknak való megfelelését. A (3) bek. szerint a jelöléseket az érintett bizottságnak kell továbbítani, amely meghallgatja a jelölteket; az ilyen meghallgatások valamennyi tag számára nyilvánosak. Az elfogadható jelölteket ábécésorrendben kell a Parlament elé terjeszteni. Az (5) bek.-t, amely szerint a javaslat a Parlamentnek történő benyújtást követően azonnal napirendre kerül, törölték. A (6) bek. kettőre módosítja a fordulók számát, a sikertelen jelöltválasztást követően pedig csak a másodikban *legjobb szavazatot* kaptak folytathatják a megmérettetést. Szavazategyenlőség esetén

A választási eljárás módosítását követően 1995 júniusában megválasztották, majd 1999-ben újraválasztották Jacob Södermant, az első európai ombudsmant. 2003. április 1-jei nyugdíjba vonulását követően Nikoforos Diamandouros lépett a helyére a parlamenti ciklus hátralevő idejére. Az új parlamenti ciklus kezdetekor, 2005. január 11-én Diamandourost választották meg európai ombudsmannak, majd öt követte 2013. október 1-jétől Emily O'Reilly.

9.1.2. A HATÁLYOS ELŐÍRÁSOK

Az EUMSZ és az Eljárási Szabályzat értelmében az ombudsmant az Európai Parlament nevezi ki. Itt fel kell hívnom a figyelmet egy elnevezésbeli inkonzisztenciára. Az ombudsmanni tisztséget választási eljárás keretében töltötték be, de a választási eljárás lefolytatását követően a győztes jelöltet a Parlament még ki is nevezte. Tehát volt egy választási és volt egy kinevezési procedúra is. Ezért láthatjuk azt, hogy egyes szerzők az európai ombudsmanról mint megválasztott tisztviselőről írnak, míg mások mint kinevezettről, mivel az ombudsman egyszerre választott és kinevezett tisztviselő is. Ezt a meglehetősen következtetlen szabályozást a Lisszaboni Szerződéssel megszüntetik, mivel a 195. cikk módosul: e szerint az ombudsmant a Parlament csak választja, és a választási eljárást nem követi külön kinevezés. A Lisszaboni Szerződés módosítása nemcsak a két elnevezés közötti ellentmondásosságot szünteti meg, hanem az új szóhasználatral a függetlenség is hangsúlyosabbá válik, s erősödik legitimitása. A kinevezés ugyanis függőségi viszonyt hordoz magában, amely a kinevezett és a kinevező között van, szemben a demokratikus választással.

Az ombudsman hivatali ideje a parlamenti ciklus időtartamával egyezik meg, és a parlamenti választásokat követően kerül sor a kinevezésére.¹⁷⁸ Bár az ombudsman kinevezésére vonatkozó eljárás egy kicsit komplex, az átláthatóság számos elemét foglalja magában.¹⁷⁹ Így minden parlamenti ciklus kezdetén a Parlament elnöke, közvetlenül a megválasztását követően, illetve az ombudsman elhalálozása vagy felmentése esetén, az ombudsmanni tisztségre történő jelölésre felhívást bocsát ki, a jelölések benyújtására pedig határidőt állapít meg.¹⁸⁰ A jelölésre irányuló felhívást közzéteszik az Európai Unió Hivatalos Lapjában.

Az előírások szerint a jelöltet legalább negyven képviselőnek kell támogatnia, akik legalább két tagállam állampolgárai. Egy képviselő csak egy jelöltet támogathat. A jelöléseknek mindazokat a dokumentumokat tartalmazniuk kell, amelyekből bizonyossággal megállapítható, hogy a jelölt az ombudsmanról szóló rendelkezések feltételeinek megfelel. A jelöléseket az illetékes bizottsághoz továbbítják, amely a jelölteket meghallgathatja.

az idősebb jelölt élvez elsőbbséget. A felhívásban megfogalmazott követelményeknek eleget tevő jelöléseket mindaddig, amíg a jelölt vissza nem lép, automatikusan figyelembe kell venni. A különféle jelöléseknek összhangban kell lenniük a Parlament Eljárási Szabályzatában megfogalmazott előírásokkal.

¹⁷⁸ *Alapokmány* 6. cikk (1) bek.

¹⁷⁹ Andrea PIERUCCI: „Les recours au médiateur européen” in Marias A EPAMINONDAS: *European Citizenship* (Maastricht: European Institute of Public Administration 1994) 114.

¹⁸⁰ Eljárási Szabályzat, 219(1) bek.

A meghallgatások a képviselők számára nyilvánosak. Ezt követően a szabályszerű jelöléseket betűrendben tartalmazó jegyzéket benyújtják szavazásra a Parlamentnek.¹⁸¹ A szavazás titkos, a leadott szavazatok többsége dönt, és három fordulóból állhat. Amennyiben az első két fordulóban egy jelöltet sem sikerül abszolút többséggel megválasztani, akkor jöhet az utolsó harmadik forduló. A harmadik fordulóban kizárólag a második fordulóban legtöbb szavazatot szerzett két jelöltre lehet szavazni.¹⁸² Ekkor egyszerű többséggel, a jelenlévő képviselők legalább felének szavazatát bíró jelölt nyer. Szavazategyenlőség esetén az idősebb jelölt élvez elsőbbséget. Mielőtt a szavazás megkezdődne, az elnöknek meg kell győződnie arról, hogy a Parlament képviselőinek legalább fele jelen van. A választást követően az ombudsmant minősített többséggel nevezi ki a Parlament a parlamenti választásokat követően. A teljes ülésen történő kinevezése olyan természetű és terjedelmű előkészítő munkát igényel, hogy azok nagy részét a Petíciós Bizottságnak kell lefolytatnia.

Diamandouros a 2005-ös választási eljárásnál az első szavazás során leadott 609 szavazatból 564 támogató szavazatot kapott, vagyis elmondható, hogy a képviselők számára meggyőző volt Söderman nyugdíjba vonulását követő „helyettesítő” tevékenysége. A választási eljárásnak megfelelően a 2004–2009-es parlamenti időszakra történő választás parlamenti határozatát közzétették a Hivatalos Lapban is.¹⁸³

Az ombudsman feladatai megszűnhetnek a hivatali idő lejártakor, vagyis az újabb ombudsman hivatalba lépésekor, amennyiben az újabb parlamenti ciklusra nem választják meg. Az ombudsmant ugyanis lehetőség van újraválasztani, ezt az újraválasztást láthattuk Jacob Söderman esetében is, aki 1995-től 2003-ig töltötte be a hivaltalt. A feladatok megszűnhetnek lemondáskor, illetve haláleset miatt is. Amennyiben megbízatása idő előtt szűnik meg, akkor a parlamenti ciklus hátralevő idejére a poszt megüresedését követő három hónapon a Parlament kinevezi az utódot. A felmentés esetét kivéve addig marad hivatalban, amíg az utódját ki nem nevezik.¹⁸⁴

9.1.3. AZ OMBUDSMAN SZEMÉLYE

Bár az EUMSZ 228. cikke nem ír elő semmilyen specifikus személyi követelményt az ombudsmani tisztséget betöltőre vonatkozóan, egy sor kritérium látható, ami garantálja a pártatlanságot és a tisztség ellátásához szükséges tudást.

Európai ombudsman csak uniós állampolgár lehet. Rendelkeznie kell a polgári és politikai jogok teljes körével, valamint a függetlenség minden biztosítékával. Meg kell felelnie államában a legmagasabb bírói tisztség betöltéséhez előírt feltételeknek, vagy pedig elismerten kell rendelkeznie a megbízatás ellátásához elengedhetetlen szakértelemmel és tapasztalattal.¹⁸⁵ A megfogalmazásból az olvasható ki, hogy elvileg nem

¹⁸¹ Report on the amendment of Rule 159 of the European Parliament's Rules of Procedure concerning the appointment of the Ombudsman, 29 November 1994, Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities (A4-0085/94) PE 210.749., 3.

¹⁸² Eljárási Szabályzat, 219. cikk (6) bek.

¹⁸³ HL L 21., 2005. 01. 25., 8.

¹⁸⁴ *Alapokmány* 7. cikk.

¹⁸⁵ *Alapokmány* 6. cikk (2) bek.

jogvégzett személyek előtt is nyitva áll a tisztség betöltésének a lehetősége. A „vagy” szó használata egymás alternatívájaként tünteti fel a betöltéshez szükséges két alkritériumot, amelyek közelebbről nézve mégsem egymás alternatívái. A „vagy” kitétel ugyanis azt a lehetőséget hordozza magába, hogy nem szükséges jogász végzettség a tisztség betöltéséhez, ha az illető személy rendelkezik kellő szakértelemmel és tapasztalattal. Viszont ennek a szakértelemnek és tapasztalatnak olyan mélységűnek kell lennie, ami lehetővé teszi az adott személy számára a komplex jogi kérdésekben történő döntést és megbízatása ellátását. A komplex jogi kérdésekben való döntéshez elengedhetetlen tapasztalat és szakértelem azonban gyakorlatilag jogvégzett személyt feltételez. Vagyis nem rögzítik a jogvégzettség elengedhetetlen voltát, aminek alapján akár nem jogvégzett is betölthetné a pozíciót, de a kritériumok nagyon szigorúak, hogy egy nem jogvégzett személy töltsen be a hivatalt. Érdekes, hogy a jelenlegi ombudsman újságíró végzettségű, de a pozíció betöltéséhez szükséges két követelmény közül egyet, vagyis, hogy rendelkezik a megbízatás ellátáshoz szükséges szakértelemmel és tapasztalattal, maradéktalanul teljesített, lévén korábban írószági ombudsman.

A szakértelmi követelményeket és a jogvégzettséget támasztja alá az a tény is, hogy idáig olyan személyt választottak a hivatal élére, aki korábban nemzeti ombudsmanként kellő tapasztalatot szerzett az intézmény működéséről. Jacob Söderman finn ombudsmanként tevékenykedett kinevezése előtt, míg a jelenleg hivatalban lévő Nikiforos Diamandouros az európai tisztség betöltése előtt az első görög ombudsman volt. A jelenlegi európai ombudsman, Emily O'Really volt Írország első női ombudsmánja és információs biztosa, ezt követően pedig környezetvédelmi információs biztosként tevékenykedett. Szakmai életútjukat vizsgálva fel kell hívnom a figyelmet arra, hogy míg Söderman¹⁸⁶ és Emily O'Really¹⁸⁷ széleskörű tapasztalatát a közigazgatás különböző területein betöltött pozíciójának köszönheti, addig Diamandouros¹⁸⁸ a tudományos életben futott be figyelemre méltó pályát. Egyszóval, míg az első európai ombudsman gyakorlati szakértőként, a második elméleti szakemberként érkezett a tisztségbe.

A pártatlanság követelményének teljesülését biztosítják az *Alapokmányban* megtalálható, tevékenységet korlátozó szabályok. Így az ombudsman hivatali ideje alatt

¹⁸⁶ Söderman életútját nézve látható, hogy korábban a közigazgatás különböző területein dolgozó ombudsmant sikerült elsőként megválasztani: 1971-ben igazságügyi miniszter, 1972–82 között finn parlamenti képviselő, 1982-ben szociális és egészségügyi miniszter, 1982–89 között Uusimaa finn tartomány kormányzója, 1989–95 között finn parlamenti ombudsman volt. Természetesen még számos pozíciót töltött be – így oktatásit, közéletit –, de alapvetően gyakorlati szakember.

¹⁸⁷ Korábbi újságíró, író és politikai szerkesztő volt, valamint az ír politika és média tárgyában írt három kritikailag elismert könyv szerzője is.

¹⁸⁸ Diamandouros 1980-tól 1983-ig az Athéni Kollégium fejlesztési igazgatójaként tevékenykedett, 1983–1988 között a New York-i Társadalomtudományi Kutatási Tanács Nyugat-európai, Közel- és Távolkeleti programigazgatója, 1988–1991 között az athéni Nemzetközi és Stratégiai Tanulmányok Görög Intézetének igazgatói posztját töltötte be, 1988-tól dolgozott az Athéni Egyetemen. 1995 és 1998 között a görög Nemzeti Társadalomkutatási Központ (EKKE) igazgatói és elnöki tisztségét töltötte be. 1993-tól kezdődően az Athéni Egyetem Politikatudományi és Államigazgatási Tanszékén az összehasonlító politikatudomány professzoraként dolgozott. 1999-ben és 2000-ben a görög Nemzeti Emberi Jogi Bizottság, illetve a Nemzeti Államigazgatási Reform Tanácsának tagjává nevezték ki.

nem viselhet semmilyen politikai vagy közigazgatási tisztséget, és egyéb foglalkozást sem folytathat. Vagyis kereső, illetve jövedelemmel nem járó foglalkozást sem láthat el, még oktató tevékenységet sem folytathat. Éppen ezt teljesítendő, kinevezését követően le kell mondania minden, az ombudsmani tisztséggel össze nem egyeztethető tevékenységről.

Azért, hogy az ombudsman a Közösségeknek és az Unió állampolgárainak általános érdekeit szem előtt tartva, teljesen függetlenül lássa el feladatait, egyetlen kormánytól vagy más szervtől sem kérhet, vagy fogadhat el utasításokat, illetve nem adhat más szervezetnek instrukciókat. Tartózkodnia kell a feladatai természetével összeegyeztethetetlen cselekedetektől.

9.2. A FELMENTÉS

Az ombudsman feladatai megszűnhetnek a Bíróság általi felmentéssel és lemondással. Egyrészt az EUMSZ 228. cikke (2) bekezdése szerint az ombudsmant a Bíróság az Európai Parlament kérelmére felmentheti, ha már nem felel meg a feladatai ellátásához szükséges feltételeknek, vagy ha súlyos kötelezettségszegést követett el, és önként nem mondott le.

A Parlament Eljárási Szabályzatának 221. cikke részletesen szól a felmentés módjáról. A képviselők egytizede kérheti a felmentést.¹⁸⁹ A képviselők kérelmét mind az ombudsmannak, mind az illetékes bizottságnak továbbítják, és utóbbi tagjainak többsége határoz arról, hogy a felmentés indoklása megalapozott vagy sem. Amennyiben megalapozott, akkor a Parlamentnek benyújtják a jelentést, amelyet szavazásra bocsátanak. Az ombudsmant, kérelmére, meghallgatják a szavazás előtt, ekkor kifejtheti saját álláspontját. A Parlament a vitát követően titkosan szavaz, ami akkor szabályos, ha a parlamenti képviselők legalább fele jelen van, amit a Parlament elnöke ellenőriz. Ha az ombudsman felmentéséről határoznak, akkor következő lépésként az ombudsman lemond. Elméletileg ugyanakkor előfordulhat az az eset, hogy az ombudsman a szavazás eredménye ellenére nem mond le önként.¹⁹⁰ Ebben az esetben a Parlament elnöke a szavazást követő ülésen a Bírósághoz fordul, és kérelmezi az ombudsman haladéktalan felmentését. Amennyiben eközben az ombudsman mégis lemond, akkor az eljárás megszűnik. A felmentés esetén a felmentett ombudsman nem marad hivatalban utódja hivatalba lépéséig.

A felmentésnél tehát azt látjuk, hogy egy bizalmi szavazást követően, amikor a többség a felmentés mellett teszi le a voksát, az ombudsmannak lehetősége van az önkéntes távozásra, vagyis a lemondásra. Ha ezt nem teszi meg, akkor a drasztikusabb eszközhöz, a Bírósághoz fordulnak.

¹⁸⁹ Előfordulhat, hogy a megelőző két hónapban már szavaztak egy, az ombudsman felmentésére irányuló kérelemről. Újabb kérelmet csak az összes parlamenti képviselő legalább egyötöde terjeszthet elő.

¹⁹⁰ Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata 221. cikk.

10. KAPCSOLATOK A PARLAMENTTEL ÉS A PETÍCIÓS BIZOTTSÁGGAL

Amennyiben az ombudsman és az Európai Parlament közötti kapcsolatot jellemezni szeretném, akkor a sajátos jelző alkalmazása tűnik a legmegfelelőbbnek. Ez egy több oldalról megközelíthető, illetve jellemezhető viszony. A nemzeti ombudsmanokat nézve ugyanis azt láthatjuk, hogy a parlament által létrehozott ombudsmanok vizsgálati hatáskörébe nem tartozik maga a törvényhozó szerv, a parlament. Az európai tisztséget viszont úgy alkották meg, hogy az ombudsman ellenőrzési jogköre alá tartozzon maga az Európai Parlament is, igaz, beépítve azt a „*féket*”, hogy a parlament *politikai jellegűnek minősülő* tevékenységével kapcsolatban nem, csak adminisztratív tevékenységével kapcsolatban járhat el. Mégis, az európai ombudsman hivatalának parlamenti ombudsmani jellege van. A Parlament Eljárási Szabályzata tartalmazza a hivatalra vonatkozó általános szabályokat, mely szerint a Parlament dönt az ombudsman kinevezéséről, hivatalából való elbocsátásáról, segíti vizsgálatait és az ombudsman hozzá nyújtja be jelentéseit. A Petíciós Bizottság az Eljárási szabályzatban foglaltaknak megfelelően¹⁹¹ minden évben jelentést készít az ombudsman tevékenységét összefoglaló éves jelentésről.

10.1. A PETÍCIÓS ELJÁRÁS

Míg az ombudsman a hivatali visszasságra segít fényt deríteni, a Petíciós Bizottság feladata, hogy megfelelő választ adjon a természetes vagy jogi személyek által továbbított panaszokra, véleményekre vagy valamilyen tevékenység megtételére irányuló kérésekre, az európai parlamenti határozatokkal kapcsolatos állampolgári érvelésekre, valamint egyéb európai intézmények és szervek döntéseire. A petíciós jog általánosabb jellegű, mint a panasz. A panasz ugyanis csak a közösségi intézmények és szervek tevékenysége során előforduló hivatali visszaélésre korlátozódik.

Az ombudsmannak és a Petíciós Bizottságnak együtt kell működnie, mert előfordul, hogy a polgárok nincsenek tisztában azzal, hogy adott esetben melyik szervhez forduljanak, mi a különbség a két eljárás között. Az együttműködés során azokat a petíciókat, amelyek lényegében a hivatali visszaélést panaszolják, automatikusan továbbítják az ombudsmannak, a petíciónak minősülő panaszokat pedig átadják a bizottságnak. Az 1996-os év során 10 petíciót adtak át az ombudsmannak, illetve 5 panaszt továbbítottak a Petíciós Bizottságnak, mindkét esetben a benyújtó hozzájárulásával. Az ombudsman további 42 esetben javasolta, hogy forduljanak petícióval a Parlamenthez.

A petíció és a panasz megkülönböztetéséhez a Maastrichti Szerződés és az ombudsman *Alapokmánya* ad támpontot. A Petíciós Bizottság egyébként már az ombudsmani hivatal létrehozatala előtt, az 1993–1994-es parlamenti évben végzett munkájáról szóló jelentésben kísérletet tett a petíció definiálására. E szerint petíciónak minősül *minden panasz, véleménykérés, valamilyen cselekedet megtételére vonatkozó igény,*

¹⁹¹ 201. cikk, valamint VI., X. és XVII. melléklet.

*parlamenti határozat, illetve más közösségi intézmény, vagy szerv döntésére adott reagálás, amit egyén vagy egyesület továbbított.*¹⁹² A petíció-fogalom pontosításának szükségessége azonban arra készítette a bizottságot, hogy az 1996–97-es parlamenti évben végzett tevékenységéről szóló jelentésében ismét foglalkozzon a definiálással. Némileg megváltoztatva a korábbi definíciót az új megfogalmazás szerint a petíció *igény a beavatkozásra, cselekmény megtételére, eljárásmód megváltoztatására, vagy véleményre, amit az Unió valamely tagállamának állampolgára vagy valamely tagállam állandó lakosa, az Unióban bejelentett székhellyel rendelkező vállalkozás, egyesület vagy egyéb testület a parlamentnek nyújt be.*

A Parlament érdekelt az ombudsmant eljárásában segíteni. A közösségi intézmények és szervek kötelesek – így a Parlament is – az ombudsmant ellátni az általa kért információval és garantálniuk kell hozzáférését a szükséges dokumentumokhoz. A tagállami hivataloknak szintén kötelességük ellátni az ombudsmant – kérésére az Állandó Képviselőketen keresztül – minden olyan információval, ami a közösségi intézményt vagy szervet a maga részéről tisztázhatja a hivatali visszaélés alól. Ez alól az előírás alól kivételt jelent, amikor az információ törvényi előírás vagy titoktartás alá tartozó közigazgatási rendelet tárgya, vagy nyilvánosságra nem hozható előírás alá tartozik. Amennyiben az ombudsman kérését visszautasítják, akkor a Parlament teszi meg a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy valamennyi kért dokumentumot és információt továbbítsák. Különösen olyan esetekre igaz ez, amelyeknél az *Alapokmány* 3. cikkének (4) bekezdése alapján kér segítséget.¹⁹³ Az információk megosztása érdekében a Petíciós Bizottság – amennyiben szükséges tartja – meghívja az ombudsmant az üléseire az általános és speciális természetű, közös érdekeltséget jelentő ügyek megvitatása céljából.

10.2. FÜGGETLENSÉG

Bár általánosan elfogadott, hogy a teljes függetlenség és pártatlanság kiemelkedően fontos szempont minden ombudsmannál, a függetlenség különösen hangsúlyosan jelentkezik az európai ombudsman esetében.¹⁹⁴ Az ombudsmanok teljes függetlenségét viszont azért nem lehet biztosítani, mert bármilyen típusú ombudsman a jogkörét mindig valamilyen más szervtől – például a parlamenttől – kapja. Az európai ombudsman függetlenségét egy több elemből álló koherens egészként próbálom megközelíteni, amelynek összetevői a következők: az ombudsman személyében rejlő függetlenség, a hivatal dolgozóinak függetlensége, illetve magának a hivatali szervnek a függetlensége költségvetési oldalról.

¹⁹² Report on the amendment of Rule 161 of Parliament's Rules of Procedure, 16 December 1997, Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities. Rapporteur: Brian Crowley. www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A4-1997-0416&language=EN#top

¹⁹³ Amennyiben az ombudsman a kért segítséget nem kapja meg a közösségi intézményektől, tagállami hatóságoktól, akkor erről tájékoztatja az Európai Parlamentet, amely megteszi a megfelelő lépéseket.

¹⁹⁴ Roy GREGORY: „The European Union Ombudsman” in GREGORY–GIDDINGS (2. l.) 159.

10.2.1. SZEMÉLYI FÜGGETLENSÉG

Az EUMSz 228. cikke szerint az ombudsman feladatait teljes függetlenséggel gyakorolja. Az *Alapokmány* 9. cikke hangsúlyozza, hogy az ombudsmannak teljesen függetlennek kell lennie. Az ombudsmannak esküt kell tennie az EU Bíróság előtt, hogy teljesen függetlenül látja el feladatait. Nem fogadhat el, és nem kérhet utasításokat sem személytől, sem szervtől, de valamilyen kormánytól sem. Nem vállalhat politikai vagy adminisztratív feladatot, vagy más elfoglaltságot. Tartózkodnia kell minden, a feladatainak természetéből eredő összeegyeztethetetlen tevékenységtől. Mivel a Közösség és polgárai általános érdekét szem előtt tartva jár el, így függetlensége azért is alapvető fontosságú, hogy az ombudsman tisztességes és független eljárása iránti bizalom töretlen legyen.

Nagyon fontosnak tartom arról szólni, hogy nem sérül-e a függetlensége azáltal, hogy a Parlament választja, sőt akár újraválasztja. Elméletileg nem kizárt, hogy az ombudsman – újraválasztása érdekében – hivatali tevékenységével igyekszik a Parlamentnek megfelelni. Ugyanakkor ennek ellentmond, hogy az első európai ombudsman személyében egy aktív, több témában és tárgykörben is határozott elképzeléseket valló vezető járt el, és utóda is ezt az utat követi. Másrészt, az európai ombudsman abban különbözik a tagállami ombudsmantól, hogy hatásköre alá tartozik annak a szervnek az ellenőrzése is, amely választja.

Bár a hivatal ellátásánál azt látjuk, hogy a Parlament felmentheti az ombudsmant, de ez csak abban az esetben lehetséges, ha nem felel meg a feladatai ellátásához szükséges feltételeknek, vagy súlyos kötelezettségszegést követ el.

10.2.2. HIVATALI DOLGOZÓK FÜGGETLENSÉGE

Az ombudsmani hivatal felállításának kezdetén a hivatali dolgozók függetlensége nem volt kellőképpen garantálva, így az Európai Közösségek 1995-ös pénzügyi évre tervezett költségvetésben az Európai Parlamentiől szóló I. szakasz úgy rendelkezett, hogy az EUMSz 228. (korábbi EKSz 138e) cikkének megfelelő esetek kivizsgálását folytató személyzetet ideiglenes jelleggel alkalmazzák, míg a személyi állomány többi részét az Európai Parlament főtitkára alá rendelte. Az Európai Parlament már akkor úgy vélte, hogy az ombudsman függetlenségének és tevékenysége hatékonyságának fenntartása érdekében a személyzet egészét a hivatal alá kellene rendelni az ombudsman megbízatásának idejére. Sőt azon az állásponton volt, hogy az Unió három intézménye közös nyilatkozatban rögzítsen irányadó elveket egyrészt az ombudsman által foglalkoztatott személyzet számára, másrészt a vizsgálatokat lefolytató ideiglenes vagy szerződéses személyzet státusára vonatkozóan, oly módon, hogy az ombudsman függetlensége és hatékonysága biztosítva legyen.¹⁹⁵

A hatályos szabályozás szerint az ombudsman mind a hivatal belső szervezetét, mind a belső eljárási rendet meghatározhatja. Az ombudsmant feladatai ellátásá-

¹⁹⁵ European Parliament Resolution on the role of the European Ombudsman appointed by the European Parliament, 14 July 1995 *Official Journal* 1995 C 249, p. 226.

ban titkárság segíti, amelynek vezetőjét ő nevezi ki, ez pedig tovább erősíti intézményi függetlenségét. Az ombudsman titkárságának tisztviselőire és alkalmazottaira az Európai Közösségek tisztviselőire és más alkalmazottaira érvényes szabályok és előírások vonatkoznak. Létszámukat évente a költségvetési eljárás keretében határozzák meg. Az Európai Közösségeknek és a tagállamoknak az ombudsman titkárságára ki-nevezett tisztviselőit szolgálati érdekből rendelik ki, és garantálják számukra, hogy származási intézményükbe teljes joggal visszahelyezik őket.¹⁹⁶ Az áthelyezett tisztviselők visszavétele az eredeti intézményükbe a származási intézmény kötelezettsége. A közösségi intézmények esetében az áthelyezés kérdése a személyzeti szabályzatban rögzített. A tagállami intézményekből áthelyezett tisztviselők esetében az ombudsman azonban csak pusztán biztosítani tudja, hogy ajánlják fel ezt a garanciális lehetőséget a tisztviselőnek.

10.2.3. KÖLTSÉGVETÉSI FÜGGETLENSÉG

A hivatal első éves beszámolójában, az 1995. évi jelentésben még az ombudsman függetlenségének garanciájaként szóltak arról, hogy a hivatal költségvetése a Parlament költségvetéséhez van csatolva, és ugyanolyan módon kell kezelni.¹⁹⁷ Az *Alapokmány* eredetileg úgy rendelkezett, hogy az Európai Unió költségvetésében a Parlamentéhez van csatolva egy alfejezetként, míg a Tanács rá nem bólintott egy olyan javaslatra,¹⁹⁸ mely szerint az ombudsman költségvetésének függetlennek kellene lennie. A határozatot követően 2000. január 1-jétől az ombudsman hivatala már önálló fejezetként van az Európai Unió költségvetésében feltüntetve.

10.3. AZ OMBUDSMANI JELENTÉSEK

Az EUMSZ 228. cikke (1) bekezdése értelmében az ombudsmannak jelentéstételi kötelezettsége van a Parlament felé, amely éves jelentés benyújtását jelenti. Különjelentés benyújtására korábban akkor volt lehetősége, amikor hivatali visszásságot állapított meg vizsgálata eredményeképpen, de ajánlástervezetét vagy nem fogadták el, vagy az érintett szerv ajánlástervezettel kapcsolatos véleményét nem találta kielégítőnek. Ekkor az Európai Parlamentnek – és a panasszal érintett feleknek – benyújtotta azt a különjelentést, amelyben megállapította a hivatali visszásság elkövetését, és ajánlásokat is fűzhetett hozzá. A hatályos végrehajtási rendelkezés értelmében különjelentést nyújthat be az Európai Parlamentnek bármely olyan vizsgálatról, amelyben hivatali visszásságot állapít meg, és amely az Ombudsman megítélése szerint közérdekűnek minősül. Sem az éves, sem a különjelentés nem jár joghatással harmadik fél irányába, és nem köti a Parlamentet sem. A Parlament szabadon dönt arról, hogy milyen további

¹⁹⁶ *Alapokmány* 11. cikk (3) bek.

¹⁹⁷ The European Ombudsman: *Report for the year 1995* (Luxembourg: Publications Office 1996) I.2.2.

¹⁹⁸ Council Regulation (EC, ECSC, Euratom) No. 2673/1999 of 13 December 1999 amending the Financial Regulation of 21 December 1977 applicable to the general budget of the European Communities, OJ L 326/1.

lépéseket tesz a külön-, vagy az éves jelentés alapján.¹⁹⁹ Így a Parlament dönthet úgy, hogy határozatot hoz az ajánlással kapcsolatban, ami azt jelenti, hogy elfogadva a határozatot felhívja az érintett intézményt vagy szervet az ügy rendezésére.

11. AZ OMBUDSMAN HATÁSKÖRE

Az ombudsman hatásköre vonatkozásában az EUMSZ 228. cikke és ezzel összefüggően az *Alapokmány* 2. cikke az irányadó. Ennek megfelelően a hatáskör a következőkre terjed ki:

- a panaszosok köre: bármely uniós polgár, valamely tagállamban lakóhellyel, illetve az alapító okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy,
- a bepanaszolható tevékenységek köre: az Unió tevékenységi területére tartozó és őt közvetlenül érintő ügy,
- a tevékenységi körben felmerülő hivatali visszasság definíciója,
- a panasszal érintett intézmények: valamennyi közösségi intézmény és szerv, kivéve az igazságszolgáltatási hatáskörben eljáró Európai Unió Bírósága, illetve az Európai Parlament, amennyiben politikai tevékenysége során jár el.

11.1. A PANASZOS

A Maastrichti Szerződés hozta létre az uniós állampolgárságot azon polgárok számára, akik az Európai Unió valamely tagállamának állampolgárai. Az uniós állampolgárság plusz jogokat és kötelezettségeket adott a nemzeti állampolgárságukat is megőrző polgárainak, amelyeket a Szerződésben is rögzítettek.²⁰⁰

A jogok közül számunkra azon előírás releváns, amely kimondja, hogy az Unió bármely polgára, valamint az Unióban lakóhellyel rendelkező természetes személy, illetve létesítő(!) okirat szerinti székhellyel rendelkező jogi személy az Unió ombudsmanjához fordulhat.²⁰¹ Míg az Európai Bírósághoz fordulás esetében nem kikötés, addig az európai ombudsmanhoz fordulás feltétele az, hogy a panasz benyújtója három feltétellel közül eggyel rendelkezzen: uniós állampolgársággal, lakóhellyel vagy székhellyel.

Minden uniós állampolgárnak lehetősége van az ombudsman segítségét igénybe venni, függetlenül attól, hogy lakóhelye az Unióban van vagy sem. Azok a természetes személyek, akik nem uniós állampolgárok és lakóhellyel sem rendelkeznek, nem nyújthatnak be panaszt. Az ombudsmanhoz fordulás joga a jogi személyeket is megilleti, de azok a vállalkozások, egyesületek vagy egyéb szervek, amelyek nincsenek bejegyezve az Unióban, nem tartoznak az ombudsman hatáskörébe. Azonban ezekben az esetben is meg lehet oldani a feltételek hiányát, mivel az európai ombudsman számára rendelkezésre áll lehetőségként a *proprio motu* vizsgálat. Ezzel a lehetőséggel

¹⁹⁹ A T-103/99. számú *Associazione delle Cantine Sociali Venete v. European Ombudsman and European Parliament* ügyben 2000. május 22-én hozott ítélet 50. pontja.

²⁰⁰ EUMSZ 20. cikk.

²⁰¹ *Alapokmány* 2. cikk (2) bek.

élhet abban az esetben, amikor hivatali visszásság rajzolódik ki a benyújtott panaszból, de a panaszos nem felel meg a személyi feltételeknek, vagyis sem uniós állampolgársággal, sem tartózkodási hellyel, sem székhellyel nem rendelkezik. Az ombudsman gyakorlatában az látható, hogy a panaszok kezelése során a tartózkodási hellyel kapcsolatos rendelkezést tágan értelmezi, és nem szükséges, hogy a panaszos tartózkodása igazolt legyen, elegendő *de facto* jelenléte az Unióban.²⁰²

A tagállamok nemzeti jogától függ, hogy egy szerv vagy intézmény rendelkezik-e jogi személyiséggel. Előfordulhat, hogy egy tagállam joga szerint rendelkezik jogi személyiséggel, a másik tagállamban nem rendelkezik jogi személyiséggel, ami kizárja az ombudsmanhoz fordulást. De a közösségi szervek sem rendelkeznek jogi személyiséggel, csak maga az Európai Közösség. Ilyenkor megoldást jelent az, ha az érintett szerv tisztviselője terjeszti elő a panaszt, mivel nem szükséges egyéni, illetve közvetlen érdekelttség a panasz benyújtásához. Ennek megfelelően akár európai parlamenti képviselő segítsége is igénybevehető, de a panasz benyújtójának azonban ekkor is meg kell felelnie a fent említett személyi feltételeknek.²⁰³ Amennyiben ezek nem állnak fenn, még akkor is van lehetősége arra, hogy a panaszt eljuttassa az ombudsmanhoz, hiszen – ahogyan már említettem – nem szükséges egyéni, illetve közvetlen érdekelttség a benyújtáshoz, meggyőzheti akár a képviselőt, akár más, a személyi követelményeknek megfelelő személyt, hogy azt a saját nevében nyújtsa be. Egyébként az első éves jelentés szerint 1995-ben a 298 regisztrált panaszból 8-at nyújtottak be képviselőn keresztül.

Az előbbiek alapján is látható, hogy nincs szükség speciális érdekelttség a panaszok benyújtásához, viszont szükséges, hogy meg lehessen állapítani a panasztevőt és a bepanaszoltat. Kezdetben úgy gondolták, hogy az ombudsmanhoz forduláshoz szükséges a személyes érintettség, bár a vonatkozó rendelkezések illet nem írnak elő. Ezt abból vezették le, hogy a petíciós jog esetében is szükséges ennek a követelménynek megfelelni. Ugyanakkor nincsen kifejezett *locus standi* korlátozás sem a Szerződésben, sem az ombudsman *Alapokmányában*, és – a tradíciónak megfelelően – a klasszikus ombudsmani mintánál a panasz benyújtásának joga lényegében *actio popularis*.²⁰⁴

11.2. A PANASSZAL ÉRINTETT INTÉZMÉNYEK, SZERVEK ÉS A VIZSGÁLAT ALÁ TARTOZÓ TEVÉKENYSÉGÜK

11.2.1. AZ INTÉZMÉNYEK ÉS SZERVEK

Az *Alapokmány* 2. cikke értelmében az ombudsman vizsgálatának tárgyát képező tevékenység megvalósítói a közösségi intézmények és szervek. Az Amszterdami Szerződés az ombudsman az első pillér közösségi intézményeinek és szerveinek fel-

²⁰² Linda C. REIF: *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System* [International Studies in Human Rights Vol. 79] (Leiden: Martinus Nijhoff 2004) 374.

²⁰³ *Alapokmány* 2. cikk (2) bek.

²⁰⁴ Jacob SÖDERMAN: *The Citizen, the Administration and Community Law* (Stockholm: FIDE Congress 1998) 33.

ügyeletét látta el. Az ombudsman felügyelete alá olyan intézmények és szervek tevékenysége tartozik, amely intézményeket az EUMSZ 13. cikke felsorol, és olyan szervek, ügynökségek, amelyeket szerződés vagy a közösségi jogalkotás hozott létre.

Az Európai Unióról szóló szerződés 13. cikke alapján ezek az intézmények a következők: az Európai Bizottság, az Európai Parlament, az Európai Tanács, az Európai Unió Tanácsa, az Európai Unió Bírósága, az Európai Központi Bank és a Számvevőszék. Bár az európai ombudsman alapján véve parlamenti ombudsmannak tekinthető – amint erről az előzőekben már szó volt – mégis, a hatásköre alól nem vették ki a Parlamentet. Tagállami példákából azt láthatjuk, hogy a parlament, a törvényhozó ellenőrzése nem tartozik az ombudsman jogkörébe. Az európai szinten azonban nem látható a hatalom egyértelmű megosztása törvényhozóra és végrehajtóra, így az európai tisztség nem felel meg a törvényhozóhoz rendelt tradicionális ombudsman képének.²⁰⁵ A Parlament ellenőrzése azonban csak korlátozott, a Petíciós Bizottságot pedig kizárólag a Parlament ellenőrizheti, mivel a bizottság tevékenysége a Parlament politikai tevékenységének körébe tartozik, amelyet az ombudsman nem vizsgálhat.

Mind a svéd, mind a finn alkotmány értelmében az ombudsmannak tág jogköre van, s a teljes közigazgatási szervezeten kívül a bíróságok tevékenységének felügyelete is hozzájuk tartozik. De az intézmény európai szinten történő felállításánál példaként szolgáló dán ombudsmannak csak a közigazgatás szervezete tartozik a hatásköre alá, és uniós társának a vizsgálati jogköréből is kikerült a Bíróság. Amikor igazságszolgáltatási funkciót tölt be, akkor nem lehet eljárása vizsgálat tárgya, de az igazságszolgáltatási hatáskörön kívüli, közigazgatási jellegű eljárásának bepanaszolása esetén az európai ombudsmannak már hatásköre van eljárni.

Az intézményeken kívül az alapszerződések, illetve közösségi jogalkotás által létrehozott szervek tevékenysége is a hatáskörébe tartozik. Így az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ), az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB), a Régiók Európai Bizottsága, az Európai Beruházási Bank (EBB), az Európai Beruházási Alap, az Európai adatvédelmi biztos, és intézményközi testületek is, például Kiadóhivatal, Európai Személyzeti Felvételi Hivatal, Európai Közigazgatási Iskola, A számítógépes vészhelyzeteket elhárító csoport (CERT), továbbá számos szakosított ügynökség és decentralizált szerv.

A Szerződések által létesített szerveken kívül az európai ombudsman hatásköre a közösségi jogalkotás által létrehozott egyéb szakosodott szervekre is kiterjed. Így a 2001-ben megalakított Európai Adatvédelmi Biztos hivatalára, amelynek feladata felügyelni, hogy az uniós intézmények és szervek eljárásakor a személyes adatok védelméhez való alapvető jogot tiszteletben tartsák. Fentieken kívül a következő intézményközi testületek tartoznak a felügyeleti jogköre alá: az Európai Unió Kiadóhivatala, az Európai Személyzeti Felvételi Hivatala, az Európai Közigazgatási Iskola és A számítógépes vészhelyzeteket elhárító csoport.

²⁰⁵ Jon Marcus MEESE: *Das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament und das Beschwerderecht beim Bürgerbeauftragten der Europäischen Union. Schriften zum Europa- und Völkerrecht und zur Rechtsvergleichung* Band 4. (Frankfurt am Main: Peter Lang 2000) 182.

Láthatjuk, hogy nemcsak a szerződések által létesített szervekre, hanem azokra az intézményekre is kiterjed az ombudsman felügyelete, amelyeket a közösségi jogalkotás hozott létre. A közösségi ügynökségek olyan európai közjogi szervek, amelyek a másodlagos jog révén kerültek megalakításra, s különböző területeken állították fel őket az első pillér keretében. Az első pilléren kívül a második és a harmadik pillér keretében is sor került különböző intézmények megalakítására. A harmadik pillérbe azok az intézmények tartoznak, amelyeket a nemzetközi szervezett bűnözés elleni harcban hoztak létre az uniós tagállamok, a közös kül- és biztonságpolitikai ügynökségeket pedig az Unió második pillérét jelentő közös kül- és biztonságpolitika keretében állították fel. Amennyiben egy olyan nemzetközi megállapodás keretében állítanak fel valamilyen szervet, amelynél az egyik szerződő fél a Közösség volt, és nem konkrétan valamely tagállam vagy tagállamok, akkor az adott szerv szintén ide tartozik.

A Bizottság és a Tanács által felállított bizottságok is az ombudsman hatáskörébe tartoznak, például ezek feletti felügyeletét az intézményen keresztül, és nem közvetlenül valósítja meg. Bár nem volt a közösségi jogrend része, ezért nem közvetlenül, hanem közvetetten járt el olyan szervekkel, intézményekkel szemben, ahol maga az intézmény vagy szerv nem tartozott a hatáskörébe, viszont egy intézmény vagy szerv valamilyen módon érintett volt – főképpen a Bizottság. Utóbbi esetre volt példa a Brüsszeli II. Európai Iskola.²⁰⁶

11.2.2. A TEVÉKENYSÉG

Az EUMSz 228. cikkének (1) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy az ombudsman jogosult az uniós intézmények vagy szervek tevékenysége során felmerülő hivatali visszasságokra vonatkozó panaszok átvételére. Amennyiben ezt összehasonlítom a 227. cikkel, vagyis a petíciós jogot rögzítő rendelkezéssel, mely szerint az Európai Parlamenthez az Európai Unió tevékenységi területére tartozó és őt közvetlenül érintő ügyben lehet benyújtani petíciót, akkor észrevehető a Szerződésben rögzített két eset közötti különbség. A petíciók esetében a Szerződés egyértelműen korlátozta, leszűkítette a bepanaszolt tevékenységet az Unió területére, míg az ombudsmanhoz történő panaszbenyújtásnál nem található meg ez a kitétel. A két fórum közötti meghatározó különbség, hogy petícióval minden olyan ügyben lehet a Parlamenthez fordulni, amely uniós szintű tevékenységhez kapcsolódik, vagyis lehetőség van tagállami hatóságot is érintő ügyben petícióval élni.

De az európai ombudsman hatásköre egyszerre tág és korlátozott is. Ez attól függ, hogy milyen szempontból nézzük: uniós szinten széles, a tagállami szintet nézve

²⁰⁶ A Brüsszeli II. Európai Iskola esetében a vizsgálata alá vont intézmény a Bizottság volt. Az európai iskolákról szóló megállapodást ugyanis kizárólag kormányközi együttműködésre alapozták, így a tagállamok közötti nemzetközi szerződéssel jött létre ez az iskola is. Később bár szerződő félle nem, de a Közösség az irányító testület tagjává vált, s ugyanolyan jogokkal rendelkezett, mint az iskolát felállító tagállamok; a kormányközi együttműködés pedig lassan átalakult, éppen a Közösség részvétele miatt. Decision on complaint 199/23.10.95/EP/B/KT against the European Commission. The European Ombudsman: *Annual Report for 1996* (Luxembourg: Office for Official Publications 1997) 36.

pedig szűk, hiszen csak uniós intézmények vagy szervek tevékenységére terjed ki. Éppen ezzel függ össze az a probléma, hogy a gyakorlatban nagy számban érkeznek a hivatalhoz olyan panaszok, amelyeket nem lehet vizsgálat tárgyává tenni, ezek ugyanis a tagállamok nemzeti, regionális, illetve helyi közigazgatásának tevékenységét érintik. Ezek a tevékenységek akkor sem vizsgálhatóak, amikor az érintett hatóság felelős a közösségi jog vagy politika végrehajtásáért. Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az európai ombudsman intézményét érintő tervek közül a spanyol javaslatban az ombudsman hatásköre az uniós polgárok jogait érintő tevékenységekkel kapcsolatban nemcsak a közösségi intézmények és szervek, hanem a nemzeti szinten tevékenykedő szervek felügyeletére is kiterjedt volna. A dán javaslatban viszont már csak a közösségi szintre korlátozódott a felügyeleti jogkör, és végül a Maastrichti Szerződésben is ezt rögzítették. Így értelemszerűen eljárési jogköre a nemzetközi szervezetek tevékenységére sem terjed ki. Ugyanakkor, amikor nincs jogköre, akkor tanácsot ad a panaszosnak, hogy kihez fordulhat, lehetőség szerint pedig egyenesen átadja az illetékesnek az ügyet.²⁰⁷

Az Európai Unióban a Tanács és a Parlament tölti be a jogalkotói szerepkört. Az ombudsman mandátuma kapcsán a Szerződés hallgat, amikor a Tanács jogalkotói tevékenységéről van szó, vagy amikor az Európai Parlament politikai szerepkörében jár el. A jogalkotás nem tartozik az ombudsman által vizsgálható ténykedések körébe, de problémát jelenthet, hogy ugyanazon típusú intézkedéseket, határozatokat és rendeleteket alkalmazzák közigazgatási és jogalkotási célokra is, a kettő között pedig egy szürke határsáv van. Az értelmezés szempontjából azok a helyzetek a határese-tek, amikor hatalommal való visszaélés, vagy az alap- és az emberi jogok megsértése megvalósul.²⁰⁸

Nem lehet az ombudsmanhoz fordulni az Európai Unió Bírósága, a Törvényszék, illetve az Európai Unió Közszerzői Törvényszéke, illetve a nemzeti bíróságokra vagy a nemzeti ombudsmanokra tartozó tevékenységével összefüggésben. Olyan ügyben sem, amellyel kapcsolatban az érintett szervezetben korábban még nem került sor megfelelő hivatali eljárásra. Közszerzői intézmények és szervek, illetve ezek tisztviselői és alkalmazottai közötti munkakapcsolatokat érintő ügyekben sem lehet az ombudsmanhoz fordulni, kivéve, ha korábban már kimerítették a belső kérelem és jogorvoslat lehetőségét, ahogyan a vállalkozások, vagy magánszemélyek tevékenységét érintő panaszokkal sem.

Adott intézmény vagy szerv nem csak cselekvéssel, hanem mulasztással is megvalósíthatja a hivatali visszasságot. Az ombudsman tehát azokat a helyzeteket is vizsgálja, amikor elmulasztottak megtenni valamilyen lépést. A tevékenység értelmezésénél szükséges megjegyezni, hogy az ombudsman szerint valamennyi közszerzői tárgyör vizsgálható, függetlenül attól, hogy azt milyen jogterület keretében való-ították meg (például szerződéses jogi ügyek), tényleges tevékenység-e, közszerzői

²⁰⁷ Egyébként számos uniós nemzeti, regionális vagy helyi ombudsman vehet át panaszokat speciális jogi rendelkezés hiányában is.

²⁰⁸ JACOB SÖDERMAN: *The Role of the European Ombudsman* (Speech delivered at the 6th Meeting of European National Ombudsmen, Jerusalem, Israel September 9–11. 1997) 3.

döntés-e, vagy jogalkotási aktus.²⁰⁹ Az ombudsman által vizsgálható tárgyköröknél szólnom kell az Amszterdami Szerződés által eredményezett változásról, amit már korábban részletesebben kifejtettem. Az ombudsman jogköre a közösségi intézmények fölött automatikusan megnőtt azzal, hogy a korábban a harmadik pillérbe tartozó vízum, menedékjog, bevándorlási, és a személyek szabad mozgásával kapcsolatos egyéb tárgykörök átkerültek az Európai Közösségekről szóló szerződésbe. Ezek korábban a harmadik pillérbe tartoztak – amely a bel- és igazságügyi együttműködés címét viselte a Maastrichti Szerződés óta –, míg később az Amszterdami Szerződés leszűkítette a rendőrségi és bünyügyi együttműködésre.

11.3. A TEVÉKENYSÉG SORÁN JELENTKEZŐ HIVATALI VISSZÁSSÁG: A MALADMINISTRATION

Az európai ombudsman feladata, hogy segítséget nyújt a közösségi intézmények és szervek tevékenysége során jelentkező hivatali visszásságok feltárásához – kivéve az Európai Bíróság és a Törvényszék igazságszolgáltatási jogkörének gyakorlása során felmerülő visszásságokat – és megszüntetésükre ajánlásokat tesz.²¹⁰

Az Európai Bíróság leszögezte, hogy ha az ombudsman valamely magatartást hivatali visszásságnak minősít, önmagában nem jelenti azt, hogy az érintett intézmény vagy szerv által megvalósított magatartás megvalósítja az ítélkezési gyakorlat szerinti kellően egyértelmű jogi norma megsértését.²¹¹ A kérdés tehát az, hogy mit is értünk/érthetünk *maladministration*, vagyis a hivatali visszásság fogalma alatt. A fogalom pontosítása azért is fontos, mert bár az európai ombudsman 1996-os éves jelentésében 9% volt a nem hivatali visszásságra vonatkozó beadványok aránya a hatáskör hiányában elutasított panaszokon belül, a 2007-es jelentésben még mindig 5%-ot képviseltek e beadványok.

A *maladministration* többféleképpen lehet magyarrá fordítani, akár helytelen közigazgatási eljárásnak is, gondatlan ügyintézésnek,²¹² az európai ombudsman honlapján magyarul hivatali visszásságként fordítják. A definiálást nehezíti, hogy a fogalom nem tisztázott sem az európai, sem a nemzeti szabályozásban. A *maladministration* meghatározásánál útmutatóul leginkább az ún. Crossmann-katalógust lehet tekinteni. A katalógust Richard Crossman, az angol parlament alsóházának (*House of Commons*) vezetőjéről nevezték el, aki 1966-ban, a brit Parlamenti Biztosról szóló törvény tárgyalásakor többek között ide sorolta a következő, közigazgatási tisztviselő által tanúsított magatartást: elfogultság, hanyagság, figyelmetlenség, késedelem, illetéktelenség, önkényesség, alkalmatlanság, járatlanság, aljasság és önfejlőség.²¹³

²⁰⁹ HEDE (134. lj.) 120.

²¹⁰ *Alapokmány* 2. cikk (1) bek.

²¹¹ A C-167/06. P számú *Komninou and Others v. Commission* ügy 2007. október 25-én hozott ítéletének 44. pontja.

²¹² Az Európai Unió Hivatalos Lapjában lásd HL C 48, 2006. 02. 25., 35.

²¹³ Lásd Parliamentary and Health Service Ombudsman. www.ombudsman.org.uk/about_us/our_history/timeline.html

Amikor 1993-ban a brit Parlamenti Biztos, Sir William Reid, éves beszámolójában a *maladministration* fogalmával kapcsolatban szintén a Crossman-katalógusra hivatkozott, az abban felsoroltakon túl egy kibővített listát ajánlott, amely bővítés okát az 1990-től eltelt évek eseményeiben jelölte meg. Így ebbe a körbe sorolta a gorombaságot; a vonakodást attól, hogy a panaszost mint jogokkal rendelkező személyt kezelje; a hanyagságot az információ megadása során (a panaszos felvilágosítást kérése ellenére); a tudatosan félrevezető és helytelen tanácsadást; az indokolt tanácsadás figyelmen kívül hagyását, a kellemetlen következményekkel járó irányelvek felülírását; a jogorvoslat felkínálásának elmulasztását, vagy nyilvánvalóan aránytalan jogorvoslat felkínálását; valamint nemre, bőrszínre és más egyébre vonatkozó előítélet kinyilvánítását. Ide sorolta továbbá az értesítés elmulasztását, amelynek következménye a fellebbezéshez való jog elvesztése; a fellebbezési jogról történő megfelelő információ nyújtásának elutasítását; a hibás eljárást; a megfelelő eljárás egyeztetésekor az ellenőrzés elmulasztását; az útmutatások fennhéjázó módon történő figyelmen kívül hagyását, amelyek egyébként a szolgáltatást igénybe vevők egyenlő elbánása érdekében követendők; a részrehajlást; a jogszabály szó szerinti követése okozta hatások enyhítésének elmulasztását, ha ez nyilvánvalóan igazságtalan bánásmódot eredményez.²¹⁴ A fenti két katalógus tehát az alapokat jelenti a *maladministration* definiálását célzó próbálkozásnál.

Tagállami, illetve egy nemzetközösségi példák a következőket mutatják. Az angol helyi önkormányzatok ombudsmanjai által adott útmutatóban a hivatali visszasság a következő esetekben állhat fenn: késés, inkorrekt tett vagy valamilyen tevékenység elmaradása, a törvénynek megfelelő eljárás eltévesztése, az információátadás elhibázása, nem megfelelő iratkezelés, a vizsgálat elmulasztása, a válaszadás elmulasztása, félrevezető vagy nem pontos állítás, nem megfelelő kapcsolattartás, nem megfelelő konzultáció, be nem tartott ígéret.

Ennél a példánál az ombudsman általában nem kritizálja a megfelelően meghozott döntés érdemét csak azért, mert valaki nem ért azzal egyet, de azt vizsgálja, hogy milyen úton-módon történt a döntés meghozatala.²¹⁵

Ausztráliában az 1976-os ombudsmanról szóló törvény, amely az ombudsman hivatalát felállította, részletesen leírja, az egyes eseteket roppant pontosan körülírva, hogy mi tartozik a *maladministration* körébe.²¹⁶ A 26. paragrafus felsorolása szerint, amely jogszabállyal ellentétes, aránytalan, igazságtalan, súlyosan elnyomó, helytelenül diszkrimináló. Továbbá, amely megfelel a törvénynek vagy a kialakult gyakorlatnak, de a törvény vagy gyakorlat aránytalan, igazságtalan, súlyos vagy diszkriminatív, részben vagy egészében helytelen motívumokon, irreleváns alapokon vagy irreleváns szempontokon alapul, részben vagy egészben jogi tévedésen, vagy ténybeli tévedésen alapszik, olyan eljárás, amelyet meg kellene indokolni, de nem indokolták, egyébként helytelen.

²¹⁴ Judicial Appointments and Conduct Ombudsman, Annual Report 2006–2007. www.judicialombudsman.gov.uk/docs/annualreportfinal.pdf

²¹⁵ Local Government Ombudsman in England www.lgo.org.uk/advisers-guide/advisers-guide.htm

²¹⁶ Section 26 of the Ombudsman Act 1974 (Australia). www.nswombudsman.nsw.gov.au/aboutus/maladminwrgconduct.html

Az európai ombudsman hivatala esetében a hivatali visszásságot a Szerződés²¹⁷ és az ombudsman Alapszabálya csak annyiban említette, hogy annak fennállta esetén jár el az ombudsman, de nem fejt ki bővebben, hogy mit is ért *maladministration* alatt. Egyértelműen hivatali visszaélésnek tekinthetjük azokat az eseteket, amikor egy közösségi intézmény vagy szerv nem a rá kötelező érvényű szerződésnek, illetve közösségi jogszabályoknak megfelelően jár el, vagy elmulasztja, illetve nem veszi figyelembe az Európai Bíróság és a Törvényszék által megalkotott alapelveket és szabályokat. Az európai ombudsman a hivatali visszaélés vizsgálata során hivatkozott a hivatal kezdeti éveiben is a Maastrichti Szerződés F cikkére,²¹⁸ amely előírta a közösségi intézmények és szervek számára az alapvető jogok tiszteletben tartását.

A definíciót övező bizonytalanság miatt maga az európai ombudsman is foglalkozott a hivatali visszásságok meghatározásával első éves jelentésében 1995-ben. Ilyen visszásságként tekintett a közigazgatási szabálytalanságra, a közigazgatási mulasztásra, hatalommal való visszaélésre, negligenciára, jogellenes eljárásra, tisztességtelen eljárási módra, hibás és illetéktelen eljárásra, diszkriminációra, elkerülhető késésre, információhiányra, illetve visszautasításra utaló magatartásra. Ez persze nem tekinthető taxatív felsorolásnak. Maga az európai ombudsman úgy véli, hogy a nemzeti ombudsmanok tapasztalatai alapján helyesebb, ha nem erőltetjük bele egy merev fogalomba a hivatali visszaélés eseteit, s éppen a fogalom nyitott volta az, ami megkülönbözteti az ombudsmant a bírótól. Vagyis itt azt érti, hogy míg a bírósági eljárását kötik a pontosan rögzített szabályok, addig az ombudsman tevékenységét lényegesen megkönnyíti az, hogy a *maladministration* fajtáit a hozzá beérkezett legkülönbözőbb panaszok is bővíthetik.

A *maladministration* 1995-ös éves jelentésben kifejtett fogalmára az európai államok ombudsmanjai 1997-es szeptemberében megtartott konferenciájukon is hivatkoztak és azt elfogadták. Az ombudsman az Európai Parlament felhívására az egyértelműbb megfogalmazásnak eleget téve az 1997-es éves beszámolójában tovább pontosította a jelentést. Az új megfogalmazás szerint tehát *hivatali visszásság akkor történik, amikor egy közjogi szerv elmulasztja a rá vonatkozó szabálynak, vagy elvnek megfelelő intézkedést.*²¹⁹ Ezt a meghatározást egy 1998-as határozatában a Parlament is elfogadta.

A hivatali visszásság eseteit tehát nem lehet szigorúan, kimerítően felsorolni, és csak a fenti felsorolást alapul venni az esetek elbírálásánál. Az európai hivatal felállítását követően az idő előrehaladtával az ombudsman a legkülönbözőbb esetekkel szembesült, amikor is gondosan mérlegelve kellett eldöntenie, hogy a bepanaszolt hivatal eljárása kimerítette-e a hivatali visszásságot. Így bővült a *maladministration* mint gyűjtőfogalom köre egy rendelet téves jogértelmezésével is, amit egy eset kapcsán hivatali visszásságként vizsgált. A Bizottságnak ezzel az esettel kapcsolatban

²¹⁷ Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 195. cikk.

²¹⁸ „Az Unió a közösségi jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból erednek.”

²¹⁹ Annual Report for 1997. 23.

kellett nyilatkoznia – a Parlament 1998-as álláspontját követően –, hogy a hivatali visszasság ombudsman általi meghatározását elfogadja-e vagy sem.²²⁰ A Bizottság véleménye csak többszöri levélváltást követően vált egyértelművé, amely az ombudsman Q5/98/IJH-OI/3/99/IJH jelű vizsgálatához kapcsolódott. A hivatali visszasság fogalmának kibontásához szükséges ennek ismertetése. A történések 1998 októberében kezdődtek, amikor az ír ombudsman a 3887/92 bizottsági rendelet 9. cikke (2) bekezdése értelmezésének kérdésével fordult az európai ombudsmanhoz. Az ír ombudsman ugyanis számos panaszt kapott az ír mezőgazdasági és élelmiszerügyi minisztériummal szemben. A minisztérium a Bizottság javaslatára elutasította, illetve korlátozta egyes hiteligénylők kifizetéseit a „Special Beef and Extensification Premium Schemes”, vagyis a marhatenyésztésre és extenzív művelésre vonatkozó program alapján. Azt követően, hogy a Bizottság 1999 februárjában jóváhagyta a rendelet értelmezését, az ír ombudsman hivatala ezt az érintettek számára indokolatlanul korlátozónak és igazságtalannak találta. 1999 áprilisában az európai ombudsman saját kezdeményezésű vizsgálat megindításáról döntött, amiről értesítette a Bíróságot. Júniusban a Bizottság újravizsgálta a szóban forgó előírás értelmezését, majd kijelentette, hogy véleménye szerint egy rendelet bizonyos szakaszának jogértelmezése nem lehet hivatali visszasság tárgya, ezért a Szerződés 220. cikke (korábbi 164.) szerint ezt a kérdést csak az Európai Bíróság döntheti el. Az ombudsman válaszában kifejtette, hogy tisztában van azzal, hogy a közösségi jog jelentésének és értelmezésének eldöntésére hivatott szerv a Bíróság, és hozzátette, hogy ő maga nem is folytathat le vizsgálatokat, amennyiben a vonatkozó tények bírósági eljárás tárgyát képezik vagy képezték. Ugyanakkor a hozzá fordulók nem indítottak és nem is indíthatnak könnyen pert ebben az ügyben. Utalt arra, hogy a hivatali visszasság fogalma elsődleges fontosságú az ombudsman tevékenységével kapcsolatban, vonatkozó jogi előírás hiányában a fogalom tisztázása, pontosítása érdekében 1995-ös jelentése óta éppen ezért foglalkozott vele, így a Parlament a pontosítás folyamatának eredményét tükröző hivatali visszasság meghatározást 1999-ben el is fogadta Monti biztos jelenlétében. Az ombudsman szerint a Bizottság végig követte a fogalom pontosítását célzó erőfeszítéseket, lehetősége is volt véleménye kinyilvánítására, ezért meglepő a fogalommal kapcsolatos álláspontja, amelyben újraindítaná a kérdést. A Bizottságnak lehetősége van – amennyiben az európai polgárok érdekében úgy gondolja – a Szerződés módosítását indítványozni, hogy az ombudsman hatásköréből kerüljenek ki azok az esetek, amelyekben a panaszosnak lehetősége lenne a bírósághoz is fordulni, de amíg ez nem történik meg, addig mandátuma keretében folytatja tevékenységét, a közösségi intézmények vagy szervek és az állampolgárok közötti kapcsolat javítását. Adott esetben az intézmény annak kifejtésével, hogy a rá vonatkozó előírásoknak megfelelően járt el, elérheti, hogy a panaszos jobban megértse eljárását, s gyakran ez elégséges is számára. Az ombudsman rámutatott arra, hogy tisztában van a bizottsági tisztviselők magas fokú szakértelmével a közösségi jog értelmezése és alkalmazása terén, és amennyiben nem talál vizsgálatra során ezt aláíró tényeket, akkor nem is kérdője-

²²⁰ The European Ombudsman: *Annual Report for 1999* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2000) 17.

lezi meg. Az ombudsman a vizsgálat során felkérte a Bizottságot, hogy foglaljon állást a hivatali visszasság fogalmával kapcsolatban, és 1999. júliusi válaszában a Bizottság el is fogadta az ombudsmani körülírást, az ügyel kapcsolatban pedig döntött a kérdéses rendelkezés értelmezésének felülvizsgálatáról. A téves jogértelmezésre, illetve az európai ombudsman „jogértelmezési gyakorlatára” fontossága során az Európai Bizottságot érintő esetek elemzésénél még visszatérünk.²²¹

A hivatali visszasság fogalmával kapcsolatban két megjegyzést tennék. Az első, hogy némely ombudsman jogkörét kifejezetten korlátozza az azt létrehozó nemzeti törvény. Például a brit Parlamenti Biztosra vonatkozó jogszabály előírja, hogy általános szabályként nem vizsgál olyan panaszokat, amelyeknél bírósági jogorvoslat lehetséges.²²² Ha az ilyen típusú korlátozások a hivatali visszaélés körbehátárolására vonatkozó kísérletek lennének, akkor kifejezetten rögzíteni kellene őket. Ugyanakkor a dán ombudsman, amely az európai ombudsman létrehozatalánál mintául szolgált, nem ismer ilyen korlátozást, az Európa Tanács ombudsman szerepét érintő megállapítása pedig magában foglalja a közigazgatási döntések jogszabály-ellenességének felülvizsgálatát.²²³

Másrészt vannak olyan speciális szabályok és elvek, amelyek a közhivatalokat kötik. Ezek az állam alkotmányos-jogi-közigazgatási berendezkedésének megfelelően eltérnek. A szabályok és alapelvek pedig folyamatosan formálódnak a jogalkotó, a bíróságok, az ombudsman és a közigazgatás szervezetének tevékenysége következtében.

Az európai ombudsman első, 1995-ös éves beszámolója óta következetesen képviselte azt a nézetét, hogy a hibák három fajtája adhat okot a *maladministration* megállapítására, ezek pedig bizonyos mértékig át is fedhetik egymást. Ezek a hibák a jogi elv vagy jogszabály betartásának, a jó közigazgatás elve érvényesülésének, valamint az emberi jogok, illetve alapjogok tiszteletben tartásának elmulasztását jelentik. Felidézve azt a három elemet, amin a jelenkori ombudsmanok munkája alapul, vagyis a törvényesség, a jó közigazgatás és az emberi jogok, a fent felsorolt három mulasztás, amely az európai ombudsman *maladministration* koncepcióját átfogja, pontosan megegyezik ezzel a három elemmel.²²⁴

A jó közigazgatás elve megköveteli a közösségi intézményektől és szervektől jogi kötelezettségeik betartását, azt a gondolkodásmódot, hogy alapvetően szolgáltatásnyújtók, a közösség tagjai felé a megfelelő bánásmód biztosítását is jelenti, valamint azt, hogy a jogaikkal teljes mértékben élhessenek. Míg a jogtalanság szükségszerűen

²²¹ Lásd a Második rész II/1. pontot.

²²² Parliamentary Commissioner Act 1967, section 5: „(2) Except as hereinafter provided, the Commissioner shall not conduct an investigation under this Act in respect of any of the following matters, that is to say— (a) any action in respect of which the person aggrieved has or had a right of appeal, reference or review to or before a tribunal constituted by or under any enactment or by virtue of Her Majesty’s prerogative; (b) any action in respect of which the person aggrieved has or had a remedy by way of proceedings in any court of law: Provided that the Commissioner may conduct an investigation notwithstanding that the person aggrieved has or had such a right or remedy if satisfied that in the particular circumstances it is not reasonable to expect him to resort or have resorted to it.” www.opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1967/cukpga_19670013_en_1#pb2-l1g6

²²³ Lásd részletesebben The Council of Europe: *The Administration and you: a Handbook* (Strasbourg: 1997).

²²⁴ Nikiforos DIAMANDOYROS: *The European Ombudsman as Promoter of Transparency and Contributor to the Fight against Corruption* (Greek Chapter of Transparency International, Athens, 18 May 2005).

magában foglalja a *maladministration*ot, addig nem minden *maladministration*nel jár együtt a jogtalanság.²²⁵ Itt szükséges az Európai Bíróság azon álláspontjára rámutatnom, amely szerint a gondos ügyintézés elve nem ruház jogokat magánszemélyre, kivéve, ha meghatározott jogokat nevesít, így például az Alapvető Jogok Chartájának 41. cikke értelmében minden személy joga, hogy ügyeit részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék, és mindenkit megillet a meghallgatáshoz való jog, az iratbetekintési jog, illetve mindenkit érint az igazgatási szervek azon kötelezettsége, hogy döntéseiket megindokolják. A hivatali visszásság ugyanakkor nem jelenti automatikusan, hogy az ítélkezési gyakorlat szerinti kellően egyértelmű jogszabálysértés történt, és ezt a bíróság szankcionálhatná.²²⁶

A hivatali visszaélés korlátai az intézmények és szervek mérlegelési jogköre és az Európai Parlament politikai hatalma kapcsolatában határozhatók meg.²²⁷ Minden olyan panasz, ami inkább érinti a döntés politikai természetét, mintsem a közigazgatási jellegét, nem tekinthető az ombudsman által befogadhatónak. Nemzeti szinten a klaszikus ombudsmani hivatalokat a közigazgatási szervek ellenőrzésére állították fel a parlament keretein belül, és nem a törvényhozói munka vagy a parlament más tevékenységének a felügyeletére. Bár a helyzetet nem lehet teljesen összehasonlítani az európai szinttel, az Európai Parlament tevékenységét nem lehet közigazgatási tevékenységnek tekinteni. Ennek megfelelően az Európai Parlament és a Petíciós Bizottság politikai munkájával kapcsolatos panasz nem befogadható. Az sem tartozik az ombudsman hatáskörébe, hogy a közösségi jogalkotási intézkedések érdemi részét vizsgálja, például rendeletek, irányelvek esetében. Nem minősül hivatali visszásságnak az, amikor a panasz egy döntés politikai természetét és nem közigazgatási jellegét érinti. Ilyenkor a panasz nem tekinthető befogadhatónak, mint ahogyan ezt a következő eset is mutatja. Egy európai parlamenti képviselő fordult panasszal az ombudsmanhoz, és azt állította, hogy a Petíciós Bizottság alacsony szintű adminisztratív munkát végez, konkrétan, hogy a petíciókat jelentős késésekkel kezeli, diszkriminatív a holland anyanyelvű polgárokkal szemben, és üléseinek rendje ütközik más parlamenti bizottsági ülésekkel. Az ombudsman az ügygel kapcsolatos döntésében kiemelte, hogy a petíciós jog alapja a Szerződés 8d és 138d cikkében fogalmazódik meg, és ezért „alkotmányos értékűnek” tekintendő. Ennek következménye, hogy a kezelésük rendkívüli fontossággal bír, és amennyiben ennek során súlyos és állandó jellegű problémák lépnek fel, ez sérteti a polgárok jogát petícióik hatékony kivizsgálására. Az Európai Parlament kötelezettsége ugyanakkor, hogy olyan módon szervezze meg eljárását, amely megengedi intézményi működésének teljesítését. A 420/9.2.96/PLMP/B panaszban megfogalmazott állítás inkább politikai jellegű, mintsem hivatali visszásságot érintő kérdés volt, ezért nem tartozott az ombudsman hatáskörébe, és nem indított vizsgálatot.²²⁸

²²⁵ The European Ombudsman: *Annual Report 2005*. Celebrating 10 years 1995–2005 (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2006) 39.

²²⁶ A T-219/02. számú és T-337/02. számú *Herrera v. Commission* ügyben és a T-193/04. R számú *Hans-Martin Tillack kontra Európai Közösségek Bizottsága* ügyben 2004. október 15-ei ítéletének 127. és 128. pontja.

²²⁷ Annual Report for 1997. 26.

²²⁸ 420/9.2.96/PLMP/B panasz. Annual Report for 1996. 14.

Még abban az esetben is, amikor egy panasz technikailag elfogadható, az EUMSZ 228. (1) bekezdése értelmében az ombudsman csak akkor kezdhet el vizsgálni, ha ehhez alapot talál. Ez az előírás azt jelenti, hogy ki kell zárni azokat a panaszokat, amelyek nyilvánvalóan rosszul megalapozottak, vagy úgy tűnik, hogy a panasz nem tartalmaz elégséges, megfelelő indokot további vizsgálatokhoz.²²⁹

A Szerződések által rögzített feladatok ellátása során a közösségi intézmény vagy szerv felhatalmazással rendelkezik, hogy válasszon két vagy több lehetséges eljárási mód közül. Eszerint például, ha a Bizottság úgy gondolja, hogy egy tagállam nem teljesítette a Szerződésekből eredő kötelezettségét, akkor a szükséges eljárási lépések megtételét követően az EUMSZ 258. cikkének megfelelően az Európai Bíróság elé terjesztheti az ügyet. A Bizottság tehát él a mérlegelési jogával, és ezért a Bizottságon nem kérhető számon, hogy az Európai Bíróság elé vigye az ügyet. Az ombudsman vizsgálata során nem kérdőjelezi meg a mérlegelési jogkörben hozott döntéseket, amennyiben az intézmény vagy szerv az adott jogi felhatalmazás keretei között járt el. Azonban az ombudsman az ún. *Thessaloniki Metro* ügy, egy a Bizottsággal szemben benyújtott panasz kapcsán rámutatott arra, hogy a mérlegelési jogkör nem jelent diktatórikus, önkényes hatalmat.²³⁰

A közigazgatási szervek mérlegelési jogkörben meghozott döntései kapcsán akkor van lehetősége eljárni az ombudsmannak, amikor a közigazgatás nem megfelelően működik, így e döntésekkel szembeni fellépésének alapja annak vizsgálata, hogy az adott mérlegelési jogkört megfelelően gyakorolja-e a hatóság. A Törvényszék számos döntésében található a mérlegelési jogkör korlátjaira vonatkozó utalás, például, hogy a közigazgatási szerv következetesen és jóhiszeműen járjon el, kerülje a diszkriminációt, megfeleljen az arányosság, egyenlőség, jogos elvárás elvének, és tartsa tiszteletben az alapvető és emberi jogokat.²³¹ Így az Elsőfokú Bíróság rámutatott a *Tillack kontra Bizottság* ügyben arra, hogy adott szervnek a mérlegelési vagy értékelési jogkör keretében az értékelést az érintett személyek jogainak és szabadságainak figyelembevételével kell elvégeznie.²³²

Szükségesnek látom kitérni az Európa Tanács azon ajánlására, amely a közigazgatási szervek mérlegelési jogának gyakorlásakor felsorolja azokat az elveket, amelyek a polgári és szabadságjogok, érdekek védelmét szolgálja a közigazgatási aktus során.²³³ Közigazgatási aktuson az Európa Tanács vonatkozó határozatával²³⁴ össz-

²²⁹ The European Ombudsman: *Report for the year 1995* (Luxembourg: Publications Office 1996) I.3.2.

²³⁰ Az ombudsman szerint egy közhatalmat gyakorló szerv mindig köteles megindokolni, hogy miért döntött egy bizonyos lépés mellett: a mérlegelési jogkör gyakorlásának normális velejárója a választott eljárás indoklása.

²³¹ The European Ombudsman: *Annual Report 2001* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2002) 66.

²³² A T-193/04. számú *Hans-Martin Tillack kontra Európai Közösségek Bizottsága* ügy 2006. október 4-én hozott ítéletének 114. pontja.

²³³ Council of Europe Recommendation No. R (80) 2 of the Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities.

²³⁴ Council of Europe Resolution (77) 31 of the Committee of Ministers on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities. A határozat a közigazgatási aktus megfogalmazásán kívül a természetes vagy jogi személyek védelmében több elvet ismertet. Ezek szerint az érintett személy tényeket és állításokat közölhet, és megfelelő esetekben bizonyításra is felhívhat, amelyeket a köz-

hangban olyan intézkedést, döntést értünk, amelyet közigazgatási szerv hozott, és természetüknél fogva érintik a polgári jogokat és szabadságjogokat, érdekeket, tartozzanak ezek akár jogi, akár természetes személyhez. Az ajánlásban megfogalmazottak szerint mérlegelési joggal azt értjük, amikor a közigazgatási szervnek bizonyos fokú mozgásteret van a döntés meghozatalát tekintve, ami lehetővé teszi számára, hogy számos jogilag elfogadható döntés közül válassza ki a leginkább megfelelőt. Ezeknek az elveknek az alkalmazásakor a jó és hatékony közigazgatás követelménye, harmadik személyek érdeke és a fő közérdek is figyelembe veendő. Amennyiben a követelmények szükségessé teszik, hogy módosítsanak vagy kizárjanak egy, illetve több elvet, akár konkrét esetekben, akár a közigazgatás speciális területein, e törekvésnek szem előtt kell tartania az ajánlás jellegét. Az elvek a következők:

- a közigazgatási szerv mérlegelési joga gyakorlásakor azt a célt kell, hogy kövesse, amelynek eléréséért ezt a jogot neki átruházták,
- objektíven és pártatlanul kell eljárnia, csak azokat a tényezőket figyelembe véve, amelyek a szóban forgó ügygel kapcsolatosak,
- a jog előtti egyenlőség elvét betartva elkerüli az igazságtalan diszkriminációt,
- fenntartja a megfelelő egyensúlyt a döntéssel okozott kedvezőtlen hatások (amelyek az alap- és szabadságjogokat, érdekeltségeket érintik) és az elérni kívánt cél között,
- észszerű időn belül meghozza döntését a konkrét ügyekben,
- következetesen alkalmaz bármilyen általános közigazgatási irányelvet, ugyanakkor figyelembe veszi az ügyek egyedi jellegét is.

A tisztességes hivatali eljárás elveinek megfelelően, amely eljárás az általános értelemben vett közigazgatási döntéshozatalt szabályozza – ahogyan azt az Európa Tanács a 31 (77) számú határozatában is kifejti – a mérlegelési jog gyakorlása során az elvek fenti felsorolását folytatva, különösen a következő elvek alkalmazandók:

- minden általános közigazgatási irányelvet, amely a mérlegelési jog gyakorlására vonatkozik, nyilvánossá kell tenni, vagy megfelelő módon kell kommunikálni, olyan mértékben, amennyire az érintett személy kérelme alapján szükséges, legyen az akár az őt érintő cselekmény megvalósulása előtt vagy után,
- amennyiben a közigazgatási szerv a mérlegelési jog gyakorlása során olyan módon távolodik el az általános közigazgatási irányelvtől, amely hátrányosan érinti a szóban forgó személy polgári és szabadságjogait, érdekeit, akkor őt tájékoztatni kell a döntés indokairól: vagy a határozatban megindokolva, vagy az okokat az érintett kérésére írásban, észszerű időn belül közölve.²³⁵

A mérlegelési jog gyakorlása során hozott döntés jogosságát bíróság vagy más független szerv ellenőrizheti. Ez az ellenőrzés nem zárja ki olyan közigazgatási szerv elő-

igazgatási hatóság figyelembe vesz. Ezekről a jogokról időben és megfelelő módon tájékoztatni kell. Az érintett személy kérésére az aktus megtétele előtt, azzal összefüggésben minden lehetséges tényezőről tájékoztatni kell. Az érintett személyt a közigazgatási eljárás során segíthetik, illetve képviselhetik. Amennyiben a közigazgatási aktus hatással van polgári és szabadságjogaira vagy érdekeire, akkor tájékoztatni kell az aktus alapjául szolgáló okokról, és az aktus írásba foglalásakor utalni kell a normális jogorvoslati lehetőségekre, mint ahogyan az ezekre vonatkozó határidőre is.

²³⁵ Council of Europe Recommendation No. R (80) 2, 2.

zetes ellenőrzését, amely fel van hatalmazva arra, hogy mind a jogosságról, mind az érdemi részről döntsön. Amennyiben a mérlegelési jog gyakorlása során jogszabály nem határoz meg határidőt a döntés meghozatalára, és a közigazgatási szerv nem hozza meg észszerű időn belül a döntését, a mulasztás miatt az ellenőrzésre jogosult hatósághoz lehet fordulni.

A *maladministration* koncepciója tehát kettős funkciót lát el az ombudsmani struktúrán belül. Egyrészt az ombudsman hatáskörének a külső határait körvonalazza, és így kritérium a panaszok elfogadhatósága terén. Másrészt egy olyan mércét jelent, amellyel a közösségi hivatalrendszer magatartását értékeli, és alapként szolgál az egyes esetek érdemi elbírálásánál.²³⁶

11.4. A PANASZ BENYÚJTÁSÁVAL KAPCSOLATOS EGYÉB FELTÉTELEK

Az *Alapokmány* tartalmaz még egy sor kikötést ahhoz, hogy a benyújtott panasz alkalmas lehessen a vizsgálatra. Ahogyan korábban a panaszos kilétének ismertetésekor már utaltunk rá, nem szükséges speciális érdekeltség a panasz benyújtásához, *actio popularis*ként is benyújthatóak a panaszok, viszont feltétel, hogy mind a panaszt tevőt, mind a panasz tárgyát be lehessen azonosítani. Ez meghatározó különbség a petíció és a panasz között, mivel előbbinél a petíciót benyújtó csak az őt közvetlenül érintő ügyben járhat el.²³⁷ A beazonosítás követelményéből adódik, hogy anonim panasz nem fogadható el. Ez a tagállamok többségében is így van, de Svédországban például az anonim panaszok saját kezdeményezésű vizsgálatokat is keletkeztethetnek. Nemcsak a panaszosnak, hanem a panasz tárgyának is beazonosíthatónak kell lennie, vagyis a hivatali visszaélés megtörténtét nem elég általánosan leírni, hanem konkrét adatokkal kell szolgálni: az EU mely szerve vagy intézménye ellen nyújtanak be panaszt, az alapként szolgáló tényeket egyaránt feltüntetve. Éppen ezért a benyújtott panasznak írásbeli formát kell öltenie, amelyből a megkövetelt adatok is egyértelműen kitűnnek. A panaszt levélben, méghozzá akár elektronikus formában is be lehet nyújtani. A panasz megfogalmazásánál segítséget nyújt az európai ombudsman honlapján megtalálható formanyomtatvány. 2006-ban például a panaszok 57%-a érkezett e-mailben, illetve a honlapon található nyomtatvány kitöltésével.²³⁸ Az írásbeli formulát a praktikusság és egyszerűség is indokolja. Panaszt előterjeszteni ugyanis a Szerződés bármely nyelvén lehetséges, szóban történő előadáskor ugyanakkor nem biztos, hogy az ombudsmani hivatal adott dolgozójának és a panaszosnak a nyelve megegyezik. A panasz benyújtásakor csatolni kell az adott határozat vagy ügy szükséges mellékleteit is. Amennyiben nem a Szerződés nyelvén nyújtották be, akkor az ombudsmannak

²³⁶ Paul CRAIG: *EU Administrative Law* (New York: Oxford University Press 2006) 847.

²³⁷ „Az Európai Unió polgárának, vagy a tagállamok területén lakó, illetve a létesítő okirat szerint ott székhellyel rendelkező természetes, illetve jogi személy, egyénileg vagy más polgárokkal vagy személyekkel együtt, az Európai Unió tevékenységi körét és a petíciót benyújtó személyt közvetlenül érintő ügyben petíciót intézhet a Parlamenthez.” Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata 191. cikk (1) bek.

²³⁸ Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2006. Összefoglaló és statisztikák* (Luxembourg: Európai Közösségek 2007) 256.

nem kötelessége a panasszal foglalkozni. Egyébként panasz esetén a lefolytatott eljárás azon a nyelven történik, amelyen a panasz íródott.

Az eljárás során két okból lehetséges a panasz bizalmas kezelése: hivatalból történő elrendeléssel, illetve erre irányuló kéréssel. Egyrészt amennyiben maga a panaszos külön kéri, akkor a panaszát bizalmasan kezelik.²³⁹ Másrészt, ha az ombudsman úgy találja, hogy a panaszt tevő vagy harmadik fél érdekében szükséges, akkor a panaszt bizalmassá minősítheti.²⁴⁰ Az ombudsman személyes adatkezelésére a 45/2001/EK rendelet²⁴¹ szabályai irányadóak, ha pedig a panaszos nem kérte a bizalmas kezelést, akkor a személyes adatok közzétételéhez való hozzájárulást megadottnak kell tekinteni.

Az Alapszabály 2. cikke (4) bekezdése szerint a panasz benyújtására két éves határidő áll rendelkezésre. Itt a határidő nem a panasz alapját képező tevékenység megtörténtétől számít, hanem attól az időponttól, amikor a panasz alapjául szolgáló tények a panaszt tevő tudomására jutottak. Ez a határidő megkönnyíti a hivatal munkamennétét, praktikus, hiszen két év alatt az ombudsman sokkal hatékonyabban tud eljárni az ügyekben.

Mielőtt a panaszos az ombudsmanhoz fordulna, ahhoz, hogy a benyújtott panasz elfogadható legyen, szükséges a megfelelő lehetőségek kimerítése.²⁴² Ennek a feltételnek a teljesülése a garancia az ombudsmannak, hogy az adott intézmény vagy szerv az ügy ismeretében már állást foglalt, tehát már meghozta a döntését. Az, hogy mit ért megfelelő közigazgatási lehetőség alatt, végső soron az ombudsman döntheti el, mivel ő határoz az adott panasz e feltételnek való megfeleléséről. Szabály szerint ez akkor teljesül, ha előzetesen a panaszos az érintett intézményeket vagy szerveket már megkereste, azt azonban az *Alapokmány* nem rögzíti, hogy milyen formát kell öltenie a kapcsolatfelvételnek. Az ombudsman által kialakított gyakorlat szerint elegendő egy levél vagy telefonhívás, kétség esetén pedig maga az ombudsman határoz a lépések megfelelő voltáról. Egyébként a gyakorlatban nagyvonalúan értelmezi a kritériumnak való megfelelést, ami abból a szempontból előnyös, hogy különösen a közérdekből benyújtott eseteknél a korábban megtett lépések alkalmatlannak tűnhetnek.²⁴³

Az ombudsman által vizsgálható intézményeknél már szóltunk arról, hogy az Európai Unió Bírósága nem tartozik a hatásköre alá, amennyiben igazságszolgáltatási jogkörét gyakorolják. Ehhez szorosan kapcsolódik, hogy az EUMSZ alapján nem folytathat le vizsgálatot, amennyiben a panaszban megnevezett „állítólagos tényállás bírósági eljárás tárgyát képezi vagy képezte”. Ezt az Alapszabály 1. cikke (3)²⁴⁴ bekezdésében is megtaláljuk, valamint a Végrahajtási rendelkezés 6. (4) cikkében

²³⁹ *Alapokmány* 2. cikk (3) bek.

²⁴⁰ Az európai ombudsman határozata a végrehajtási rendelkezések elfogadásáról (elfogadva 2002. július 8-án, és módosítva az ombudsman 2004. április 5-ei határozatával), 10. cikk.

²⁴¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2000. december 18-ai 45/2001/EK rendelete a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról HL L 8, 2001. 01. 12.

²⁴² *Alapokmány* 2. cikk (4) bek.

²⁴³ MEESE (205. l.) 217.

²⁴⁴ Az ombudsman nem avatkozhat be bíróság előtt folyamatban lévő ügyekbe, és nem kérdőjelezheti meg a bírósági határozatok megalapozottságát.

is.²⁴⁵ Ebből a megfogalmazásból kiderül, a panaszos nem fordulhat az ombudsmanhoz akkor, amikor már bírósági eljárás van folyamatban, és amennyiben ez az ombudsman tudomására jut, akkor meg kell szüntetnie eljárását. Nem bírálhat felül bírósági határozatot sem, vagyis nem indíthat eljárást olyan panasszal kapcsolatban, amellyel kapcsolatban bíróság már eljárt és döntött.

A panasz tárgyát nem képezheti munkaviszonnyal kapcsolatos olyan ügy, amely a közösség valamely intézménye vagy szerve, illetve annak tisztviselője vagy más alkalmazottja között áll fenn. Ugyanakkor, ha az érintett személy valamennyi, a belső igazgatási kérelem és panasz benyújtására rendelkezésre álló lehetőséget már kimerítette, és ezzel a hatóság számára a válaszadásra szolgáló határidő lejárt, akkor az ombudsmanhoz fordulhat. Egyébként a benyújtott panasz az igazgatási és bírósági eljárásokra érvényes fellebbezési határidőt nem szakítja meg.

12. A HELYES HIVATALI MAGATARTÁS MINT A MALADMINISTRATION MEGELŐZÉSE

12.1. A HELYES HIVATALI MAGATARTÁS EURÓPAI KÓDEXE²⁴⁶

A helyes hivatali magatartás (*good administrative behaviour*) definíciót az európai jog (különösen az Európai Bíróság tevékenysége során) már az 1960-as évek óta – habár eltérő módon – használja. A fogalom alatt a közigazgatás eljárási kötelezettségeinek összességét értik, amely a nyilvánossággal, az állampolgárokkal való kapcsolatban merül fel, és amely eljárási kötelezettségek köre folyamatosan bővíülhet.

A helyes hivatali magatartás értelmezésénél két eltérő irányvonal fejlődött ki, amelyek visszatükrözik a közigazgatási jog eltérő koncepcióit a tagállamok nemzeti keretein belül. Az Európai Bíróság ítéleteiben nem éppen logikus módon mind a romanista-angolszász, mind a skandináv irányvonalat követi. A római és az angol jogterület a *good administration* alatt a hivatalnok és polgár érintkezése során tanúsított *közigazgatáson belüli kötelező magatartását* érti. Alapjában véve nem jár következménnyel, és ezért nem vehető figyelembe közigazgatási cselekmény bírósági felülvizsgálatához alapul szolgáló követelményként. Itt a jó közigazgatás szabályozása a közigazgatás hatékonyságának a megtartását és növelését célozza meg.

A másik elképzelés szerint (különösen a skandináv jogterületen) a jó közigazgatás magában foglalja, felöleli a fent említett magatartási kötelezettségen kívül a közigazgatás *jogszerűségének alapelvét* is, vagyis az egész közigazgatási eljárásjogi normarendszert, amely a romanista-angolszász irányvonalban megfogalmazottakkal szemben már következménnyel járó követelményként figyelembe vehető.²⁴⁷ Ezen a jogterületen az ombudsmani intézmény és a helyes hivatali eljárás utóbb ismertetett koncepciója szorosan összenőtt, és az ombudsman feladatának tekintette a helyes

²⁴⁵ Ha az ombudsman tudomására jut, hogy a vizsgálata tárgyát képező ügyben bírósági eljárás indult, lezárja a vizsgálatot, és erről tájékoztatja a panaszost és az intézményt.

²⁴⁶ Számos helyen a jó közigazgatás európai kódexeként szerepel.

²⁴⁷ Martínez SORIA: „Die Kodizes für gute Verwaltungspraxis” *Europarecht* Heft 5, 2001. 686.

hivatali magatartás gyakorlati megvalósulásának segítését. A finn alkotmányban az ilyen széles értelemben vett helyes hivatali magatartás fogalmát, és így a magatartásban összesített eljárási garanciákat alapjogokként alkotmányos védelemben is részesítik.

Nem véletlen, hogy az első európai ombudsman, Jacob Söderman, aki az európai tisztséget megelőzően éppen finn ombudsmanként tevékenykedett, szintén azt kívánta elérni, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartájába egy hasonló alapjog kerüljön be, és – amint erre később rámutatok – be is került. Szerinte alapvetően két módon lehet tájékoztatni a polgárt és a tisztviselőt arról, hogy a gyakorlatban mit is jelent a jó, illetve rossz közigazgatás eljárás. Az egyik, hogy az ombudsman a vizsgálatok során figyelembe veszi az ügyek egyedi jellegét, és az eljárás eredményeit nyilvánosságra hozza. A másik, hogy elfogadnak és nyilvánosságra hoznak egy jogszabályt vagy kódexet a helyes közigazgatási magatartásról, amelyet manapság már több tagállamban is megtettek. Ez a két módszer nem zárja ki kölcsönösen egymást.²⁴⁸

Az európai ombudsman 1998 novemberében saját kezdeményezésű²⁴⁹ vizsgálatot folytatott le, amelynek tárgya a közösségi szervek, illetve intézmények tisztviselői és a polgárok közötti kapcsolatot meghatározó helyes hivatali eljárás volt. A vizsgálat 18 közösségi intézményt és szervet célzott meg.²⁵⁰ A vizsgálatot az ombudsman olyan panaszok miatt kezdeményezte, amelyekben a feltüntetett sérelmek elkerülhetők lettek volna a közösségi hivatalnokok kötelezettségeinek egyértelmű rögzítése és nyilvánossága esetén.²⁵¹ Az ombudsman azt is szem előtt tartotta, hogy hivatalának uniós szinten történő felállítása összefüggésbe hozható az Uniónak a demokratikus, átlátható és felelős közigazgatás kialakítása irányába tett elkötelezettségével. Ennek keretében a polgárokkal való szoros kapcsolattartás elősegíti a polgárok és a közösségi szervek vagy intézmények közötti viszony erősödését azáltal, hogy a két csoport találkozási pontjának, a közigazgatásnak a minőségi fejlesztését támogatja a helyes hivatali eljárás terjesztésével.²⁵² Utalt arra, hogy nemzetközi tendencia tapasztalható a helyes hivatali eljárás rögzítésével kapcsolatban mind a nemzetközi szerve-

²⁴⁸ Jacob SÖDERMAN: „The Early Years of the European Ombudsman” in *The European Ombudsman* (54. l.) 88.

²⁴⁹ Az *Alapokmány* 3. cikke (1) bek.-e alapján.

²⁵⁰ A vizsgált intézmények ekkor: az Európai Parlament, Európai Unió Tanácsa, Európai Bizottság, Európai Számvevőszék; a szervek az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, Régiók Bizottsága, Európai Beruházási Bank, Európai Központi Bank. Az ügynökségek: az Európai Szakképzés-fejlesztési Központ, Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért, Európai Környezetvédelmi Ügynökség, Európai Gyógyszerügynökség, Belső Piaci Harmonizációs Hivatal, Európai Képzési Alapítvány, A Kábítószer és a Kábítószerfüggőség Európai Megfigyelőközpontja, Az Európai Unió Szerveinek Fordítóközpontja, Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség, Községi Növényfajta-hivatal.

²⁵¹ Lásd *The European Ombudsman*, Press Release No. 6, 23. 11. 1998. ombudsman.europa.eu/en/special-report/en/407

²⁵² Az ombudsman utalt az Amszterdami Szerződésre, amely bevezette a nyitottság elvét. A korábbi A. cikk szerint a döntéseket az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg. Az új számozás szerinti 1. cikk értelmében már a döntéseket a lehető legnagyobb nyilvánosság mellett és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg. Lásd Szerződés az Európai Unióról, valamint Amszterdami Szerződés az Európai Unióról Szóló Szerződés, Az Európai Közösségeket létrehozó Szerződések és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról.

zetek, mind a tagállamok részéről. Így például az OECD Tanácsa ajánlást adott ki a közszolgálat etikai magatartásának fejlesztésére, a Nemzetközi Ombudsman Intézet pedig közreadott egy jegyzéket a tisztességes közigazgatási működésre vonatkozóan. Ebben az időben készített Írország ombudsmanja egy közigazgatási etikai jegyzéket, Franciaországban törvénytervezetet nyújtottak be a közigazgatás szervezete és a nyilvánosság kapcsolatának fejlesztéséről, Belgiumban, Dániában, Finnországban és Portugáliában pedig egyes közigazgatási eljárási törvények tartalmazznak ilyen típusú előírásokat.

Az ombudsman vizsgálatát a Petíciós Bizottság azon jelentése alapozta meg, amely a Parlament 1996–1997-es ülésszakára vonatkozott, és amelyben felhívta a Bizottságot a közszolgálat normáinak egyértelmű meghatározására. A közigazgatási alapelvek kidolgozása ugyanis azt a keretet jelentené a polgárok számára, amelynek alapján a közigazgatási eljárásban bármikor elvárhatnák a helyes hivatali eljárást.

Az érintetteknek küldött levélben az ombudsman azokra a kérdésekre várt választ, hogy a megkeresett intézmények, szervek és az Unió decentralizált szervei (ügynökségek/intézmények)²⁵³ elfogadtak-e már a hivatalnokok és az állampolgárok közötti helyes hivatali magatartásra irányadó kódexet, ha nem, akkor szándékukban áll-e a jövőben és milyen formában létrehozni.

A beérkezett válaszok alapján látható volt, hogy ebben az időben egyik intézmény, szervezet és ügynökség sem fogadott el ilyen kódexet. Az Európai Bizottság ekkor már hozzálatott egy olyan kódextervezet kidolgozásához, amelynek egyik bekezdése a bizottsági tisztviselők és a polgárok közötti kapcsolattal foglalkozott. A Parlament, a Tanács, a Számvevőszék, a Gazdasági és Szociális Bizottság, a Régiók Bizottsága, valamint az Európai Központi Bank is egyetértett egy ilyen útmutató elfogadásával, de azt még nem készítették el. Az Európai Beruházási Bank még 1997-ben kidolgozott egy olyan eljárási kódexet, amelyet a banknál lehetett alkalmazni, igaz ez főképp a személyzet és az intézmény kapcsolatával foglalkozik, és nem tartalmaz előírásokat a polgárokkal fennálló kapcsolat vonatkozásában. A decentralizált szervek közül kilenc egyetértett a kódex megalkotásának szükségességével, de mindannyian a bizottsági kódexre vártak, amelynek elfogadását követően maguk is hasonlókat alkotnak volna meg. Egy ügynökség pedig, a Belső Piaci Harmonizációs Hivatal, nagyrészt már ekkor is betartotta az ombudsman kódextervezetében felsorolt alapelveket, bár azok nem tértek ki a polgárokkal fennálló kapcsolat egészére.

Az ombudsman azt ajánlotta a vizsgálatot érintett intézményeknek, szervezeteknek és ügynökségeknek, hogy alkalmazzanak olyan szabályokat, amelyek a helyes hivatali eljárást rögzítik tisztviselőik számára az állampolgárokkal való kapcsolatukban.²⁵⁴ Amint azt kifejtette, a szabályoknak kellőképpen hatékonyaknak és hozzáférhetőeknek kell lenniük, határozat formájában szükséges ezeket elfogadni, és a Hivatalos Lapban közzétenni. Ehhez útmutatóul szolgálnak azok az előírások, amelyek a helyes

²⁵³ Lásd Decision of the European Ombudsman in the own initiative inquiry OI/1/98/OV on a Code of Good Administrative Behaviour.

²⁵⁴ Draft recommendation of the European Ombudsman in the own initiative inquiry OI/1/98/OV. *ombudsman.europa.eu/recommen/en/oi980001.htm*

hivatali magatartás alapelveiként kerültek összegyűjtésre egy általa készített kódexben, és amelyet az ajánláshoz csatoltan elküldött az érintett intézményeknek, szervezeteknek.²⁵⁵

A megkeresett intézmények közül a Bizottság elutasította az uniós tisztviselők és a nyilvánosság kapcsolatát rendező helyes hivatali magatartás kódexére vonatkozó ombudsmani javaslatot, mert bár magáévá tette egy ilyen kódexnek az elvét, a Bizottság egy olyan kódex elfogadása mellett döntött, amely az állampolgárok jó közigazgatáshoz való jogát csupán kiegészítő rendelkezésnek tekintené az uniós tisztviselők jobb „szolgáltatásnyújtásának” elősegítéséhez. Az ombudsman véleménye szerint ugyanakkor a polgárok jogai alapvetők, és nem tekinthetők kiegészítő rendelkezésnek.²⁵⁶

Az európai ombudsman tervezte jó közigazgatás európai kódexe elősegíti a közösségi közigazgatás átláthatóságát. Elsőként a központosított ügynökségek kezdték el a helyes hivatali magatartás standardjait felállítani, s közülük első körben öt fogadta el az ombudsman javasolta kódexet, többnél pedig folyamatban volt a szöveg véglegesítése.²⁵⁷

Az ombudsman a szöveg tervezetét a saját kezdeményezésű vizsgálat lezárásának eredményeként 2000. április 17-én különjelentés²⁵⁸ formájában az Európai Parlament elé terjesztette.²⁵⁹

Az ombudsman sikeres tevékenységét mutatja, hogy a kódexben megtestesülő jó közigazgatás az Európai Unió Alapjogi Chartájában az uniós polgárokat megillető jogként megfogalmazásra került. Az ombudsman az alapjogok védelmének felügyelete terén tevékenységével elősegíti a Chartában foglaltak figyelembevételét, amely a 41. és a 43. cikkeiben rögzíti a jó közigazgatás ismérveit.

²⁵⁵ Lásd The European Ombudsman, Press Release No. 9/99, 29. 07. 1999. ombudsman.europa.eu/release/en/code1.htm

²⁵⁶ Jacob Söderman, a tamperei Citizens' Agenda NGO Fórumon elmondta, hogy a javasolt kódex egyértelmű fogalmakkal rögzíti az uniós tisztviselők nyilvánossággal fenntartandó kapcsolatát. A szabályok praktikus gyűjteményében kijelöli, hogy milyennek kellene lennie a mértékadó eljárásnak, amit eddig még explicite nem rögzítettek. Söderman szerint amennyiben elfogadják, akkor mind az állampolgárok, mind az Európai Unió tisztviselői tisztában lesznek saját pozíciójukkal, és hogy miképpen járjanak el. Egy ilyen kódex elfogadása a Bizottság számára igazolná, hogy meghonosodott a szolgáltatásközpontú szemlélet. A kódex elfogadásának elutasítása, vagy egy olyan döntés, ami homályos utalásokkal szolgálna a személyzet számára, azt mutatná, hogy nem történt változás az előző Bizottság „összeomlása” után (a Jacques Santer vezette Bizottság). Az ombudsman szerint ez Romani Prodinak, az Európai Bizottság elnökének nyilatkozatai, és a gyakorlatban megtett lépések közötti eltérést bizonyítaná, ezért reméli, hogy a Bizottság újragondolja a döntését. The European Ombudsman, Press Release No.14/1999, 05. 12. 1999. ombudsman.europa.eu/release/en/tampere1.htm

²⁵⁷ The European Ombudsman, Press Release No. 5/2000, 30. 03. 2000. ombudsman.europa.eu/release/en/code3.htm

²⁵⁸ Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the existence and the public accessibility, in the different Community institutions and bodies, of a Code of Good Administrative Behaviour (OI/1/98/OV). ombudsman.europa.eu/special/pdf/en/oi980001.pdf

²⁵⁹ Lásd The European Ombudsman, Press Release No. 7/2000, 11. 04. 2000. ombudsman.europa.eu/release/en/code4.htm

41. cikkely

A megfelelő ügyintézéshez való jog

(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék.

(2) Ez a jog magában foglalja:

- a) mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák,
- b) mindenkinek a jogát arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett betekintsen,
- c) az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják.

(3) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az Unió a tagállamok jogában foglalt közös általános elvek alapján megtérítse számára az intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során neki okozott károkat.

(4) Mindenkinek lehetősége van arra, hogy a Szerződések nyelveinek valamelyikén írásban forduljon az Unió intézményeihez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.

A 43. cikkely értelmében:

Az európai ombudsman

Bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerint székhellyel rendelkező bármely természetes vagy jogi személy jogosult az európai ombudsmanhoz fordulni az Unió intézményeinek, szerveinek vagy hivatalainak – kivéve az igazságszolgáltatási hatáskörében eljáró Európai Unió Bíróságát – tevékenysége során felmerülő hivatali visszasságok esetén.

A nizzai Charta és a szinte valamennyi intézmény, szerv és ügynökség által elfogadott kódexek ellenére az intézmények közül az Európai Unió Tanácsa késlekedett ilyen típusú szabályzat elfogadásával. Az ügynökségek/intézmények közül csak a Belső Piaci Harmonizációs Hivatal és az Európai Képzési Alapítvány, a szervek közül az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága késlekedett. A Parlament és a Bizottság ekkor már elfogadott olyan kódexeket, amelyek bár csak csekély mértékben feleltek meg az ombudsman által javasoltaknak, de mégis fontos lépéseknek számítottak.²⁶⁰

2001 szeptemberében az ombudsman különjelentésével összefüggésben az Európai Parlament elfogadott egy határozatot a kódex jóváhagyásáról,²⁶¹ amelyet az uniós intézményeknek, szervezeteknek, valamint a hivatalnokoknak tiszteletben kell tartaniuk a

²⁶⁰ The European Ombudsman, Press Release No. 9/2001, 23. 04. 2001. ombudsman.europa.eu/release/en/2001-04-23.htm

²⁶¹ European Parliament resolution on the European Ombudsman's Special Report to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the existence and the public accessibility, in the different Community institutions and bodies, of a Code of Good Administrative Behaviour (C5-0438/2000 – 2000/2212 (COS)).

nyilvánossággal kapcsolatban,²⁶² egy másik, az ombudsman éves jelentésével kapcsolatos határozatában pedig felhívta az ombudsmant, hogy hivatali visszasság kivizsgálásakor alkalmazza a kódexben megfogalmazottakat, így érvényesítve az Alapjogi Charta 41. cikkében rögzített helyes ügyintézéshez való jogot.²⁶³

A kódex tehát útmutató a tisztviselőnek és a nyilvánosságnak, de az intézmények és tisztviselők közötti kapcsolatokra nem vonatkozik, mivel arra a személyzeti szabályzat alkalmazandó.²⁶⁴ A nyilvánossággal fenntartott kapcsolataik során az intézmények és a tisztviselők kötelesek tiszteletben tartani a kódexben rögzített helyes hivatali magatartás elveit.²⁶⁵ A kódex három irányban fejti ki hatását. Azok a hivatalnokok, akik követik a kódexet, biztosak lehetnek benne, hogy elkerülik a hivatali visszasság esetét.²⁶⁶ Azok a polgárok, akik ismerik a kódexben megfogalmazott alapelveket, megkövetelhetik az alapelvek alapján a helyes eljárást. Az ombudsman pedig a hivatali visszasság lehetőségének kivizsgálásakor figyelembe veszi a kódexben megfogalmazott szabályokat és elveket.

A kódex nem tekinthető az alapelvek átfogó kodifikációjának, csak egyes alapelvek részkodeifikációjának, amelyek a területükön túlmutatóan hatékonyak. Itt elsőként az általános alapelvek állnak. Mivel a közösségi közigazgatási jog az általános jogi alapelveken keresztül meghatározott, amelyek tételes jogilag nincsenek rendezve és az Európai Bíróság esetjogából fejlődtek ki, az ombudsman azt kívánta elérni, hogy az általános alapelveket, amelyek a közvetlen végrehajtási eljárásban közrehatnak, részletesen meghatározva rögzítse a kódex.²⁶⁷ A kódex tartalmaz olyan a klasszikus közigazgatási alapelveket, mint például a diszkrimináció tilalmát vagy a meghallgatáshoz való jogot, de olyanokat is felsorol, amelyek a nagyobb átláthatóságot szolgálják.

A kódexben megfogalmazott általános elvek csak akkor vonatkoznak a nyilvánosság és az intézmények, illetve tisztviselők kapcsolatára, ha azokról külön jogszabály nem rendelkezik. Az intézmények feladata annak elérése, hogy ne csak azokra a tisztviselőkre és egyéb alkalmazottakra legyen irányadó a kódex, akikre a személyi szabályzat és az egyéb alkalmazottak alkalmazási feltételei vonatkoznak, hanem a magánjogi szerződések alapján foglalkoztatott személyek, valamint a nemzeti közigazgatási szolgálatoktól érkező kirendelt szakértők és gyakornokok is a kódex hatálya alá tartozzanak.²⁶⁸

A kódex értelmében a tisztviselő köteles a jogszabályoknak megfelelően eljárni és betartani a közösségi jogszabályokban megállapított szabályokat és eljárásokat. Különös gondot kell fordítania arra, hogy a magánszemélyek jogait vagy érdekeit

²⁶² www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces

²⁶³ European Parliament resolution on the annual report on the activities of the European Ombudsman (C5-0302/2001 – 2001/2043(COS)).

²⁶⁴ 3. cikk. in *Az Európai Ombudsman: A helyes hivatali magatartás európai kódexe* (Luxembourg: Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala 2005) 11.

²⁶⁵ 264. lj. 1. cikk.

²⁶⁶ The European Ombudsman: *What can the European Ombudsman do for you? A Guide for Citizen* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2002) 13.

²⁶⁷ SORIA (247. lj.) 690.

²⁶⁸ A helyes hivatali magatartás európai kódexe, 2. cikk.

érintő határozatok megfelelő jogalappal rendelkezzenek, azok tartalma megfeleljen a jognak.²⁶⁹

A nyilvánosságtól beérkező kérelmek kezelésekor és a határozatok meghozatalakor az egyenlő elbánás elve alapján kell eljárnia. Az azonos helyzetben lévő polgárokat azonos elbánásban kell részesíteni, és amennyiben ennek során bármilyen eltérés mutatkozik, az adott eset objektív, releváns jellemzőivel az eltérést alá kell támasztania. A tisztviselő különösen köteles az egyének nemzetiségen, nemen, fajon, bőrszínén, etnikai vagy társadalmi hovatartozáson, genetikai jellemzőkön, nyelven, valláson vagy hiten, politikai vagy egyéb meggyőződésen, nemzeti kisebbségi hovatartozáson, tulajdonon, születésen, fogyatékossgán, koron vagy szexuális beállítottságon alapuló valamennyi indokolatlan megkülönböztetését elkerülni.²⁷⁰

A határozatok meghozatalakor a meghozott intézkedéseknek arányosnak kell lenniük az elérni kívánt céllal. Ennek során különösen a polgárok jogainak korlátozása, illetve velük szemben illetékek kivetése csak akkor megengedett, ha e korlátozások vagy illetékek észszerű kapcsolatban vannak az elérni kívánt intézkedés céljával. A határozatok meghozatala során tekintettel kell lenni a magánszemélyek érdekei és az általános közérdek között fennálló egyensúlyra.²⁷¹

A hatásköröket kizárólag abból a célból lehet gyakorolni, amelyekre a vonatkozó rendelkezések felhatalmazást adnak. A tisztviselő különösen köteles tartózkodni attól, hogy e hatásköröket olyan célokra használja, amelyeknek nincs jogalapja, vagy amelyek nem állnak összhangban a közérdekkel.²⁷²

A tisztviselőnek az eljárása során pártatlan és független, a nyilvánosságot hátrányosan érintő önkényes intézkedéstől, valamint a bármilyen indokkal alkalmazott megkülönböztető bánásmódtól tartózkodnia kell. Amennyiben valamely határozat meghozatalához neki vagy közeli hozzátartozójának pénzügyi érdeke fűződhet, akkor a határozat meghozatalában nem vehet részt, továbbá magatartását mindenemű személyes, családi vagy nemzeti érdektől, illetve politikai nyomástól függetlenítenie kell.²⁷³

A tisztviselő a határozatok meghozatalakor a lényegtelen elemek kivételével, valamennyi lényeges tényező figyelembevételével mérlegel és saját hivatali magatartását tekintve, valamint az intézmény hivatali intézkedései terén következetesen jár el, az intézmény szokásos hivatali gyakorlatának megfelelően.²⁷⁴ Amennyiben alapos oka van arra, hogy e gyakorlattól adott esetben eltérjen, akkor kivételesen eltérhet. Az intézmény korábbi gyakorlatát figyelembe véve tiszteletben tartja az állampolgárok jogos és észszerű elvárásait, ami magában foglalja azt, hogy szükség esetén tájékoztatja a közvéleményt arról, hogy egy, a hatáskörébe tartozó ügyben hogyan kell intézkedni, illetve hogyan kell eljárni egy adott ügy kezelése során.²⁷⁵

²⁶⁹ 268. lj. 4. cikk.

²⁷⁰ 268. lj. 5. cikk.

²⁷¹ 268. lj. 6. cikk.

²⁷² 268. lj. 7. cikk.

²⁷³ 268. lj. 8. cikk.

²⁷⁴ 268. lj. 9. cikk.

²⁷⁵ 268. lj. 10. cikk.

A hivatalnok pártatlanul, tisztességesen és észszerűen köteles eljárni.²⁷⁶ A tisztviselőnek a nyilvánossággal fenntartott kapcsolataiban szolgálatkész, helyesen és előzékenyen kell eljárnia, valamint a nyilvánosság rendelkezésére kell állnia. A tisztviselő köteles a levelezés és a telefonbeszélgetések során a lehető legsegítőkészebb lenni, a feltett kérdésekre a lehető legteljesebb mértékben és a legpontosabban válaszolni. Amennyiben az adott ügy nem hozzá tartozik, akkor az ügyfelet a megfelelő tisztviselőhöz irányítja. Ha olyan hiba fordul elő, amely negatívan érinti valamely ügyfél jogait vagy jogos érdekeit, a tisztviselő köteles elnézést kérni, és a lehető legcélravezetőbb módon kijavítani a hibájából fakadó negatív hatásokat, továbbá tájékoztatni az ügyfelet a kódex 19. cikkével összhangban fennálló jogorvoslati lehetőségekről.²⁷⁷

Az eljárás során biztosítani kell az Unió valamennyi polgára, illetve az ügyfél számára azt a jogot, hogy a Szerződés ugyanazon nyelven kapjanak választ, amely nyelven kapcsolatba léptek az intézménnyel. Ez a rendelkezés a lehető legteljesebb mértékben kiterjed a jogi személyekre is, mind az egyesületekre (nem kormányzati szervezetek – NGO-szervezetek), mind pedig a cégekre.²⁷⁸

Az intézményhez érkezett valamennyi levélről vagy panaszról két héten belül átvételi elismervényt kell küldeni, kivéve, ha az érdemi válasz ezen időszakon belül megküldhető, valamint amikor a levelek vagy panaszok sértőek, számuk túlzottan magas, illetve jellegük ismétlődő vagy tartalmuk lényegtelen. Az elismervényeken a visszakövethetőség céljából fel kell tüntetni az üggyel foglalkozó tisztviselő nevét és telefonszámát, valamint hivatalának megnevezését.²⁷⁹

Amennyiben olyan főigazgatóságnak, igazgatóságnak vagy egységnek címezték vagy küldték, amely nem illetékes, a hivatal köteles biztosítani azt, hogy az intézményhez érkezett levelet vagy panaszt haladéktalanul áttegyék az intézmény illetékes részlegéhez.²⁸⁰ Ennek során értesítik az ügyfelet az áttételről, és megadják annak a tisztviselőnek nevét és telefonszámát, akihez az ügyet áttették. A tisztviselő köteles felhívni az ügyfél figyelmét a dokumentumokban található valamennyi hibára vagy hiányosságra, és lehetőséget biztosítani azok orvoslására.²⁸¹

Amennyiben valakinek egyéni jogait és jogos érdekeit érinti az adott eset, akkor a döntéshozatali eljárás minden szakaszában biztosítani kell a védelemhez való jogok tiszteletben tartását. Az érintett jogosult írásbeli észrevételeket benyújtani a jogait vagy jogos érdekeit érintő határozattal kapcsolatban, illetve szükség esetén jogosult a határozat meghozatala előtt szóbeli észrevételeket tenni.²⁸²

A kérelem vagy panasz esetében észszerű határidőn belül, haladéktalanul, de mindenképpen a beérkezés időpontjától számított maximum 2 hónapon belül meg kell hozni a határozatot. Ez a rendelkezés a polgárok leveleire adandó válaszokra, valamint a tisztviselő által feletteseinek küldött olyan hivatali feljegyzésekre adott vála-

²⁷⁶ 268. lj. 11. cikk.

²⁷⁷ 268. lj. 12. cikk.

²⁷⁸ 268. lj. 13. cikk.

²⁷⁹ 268. lj. 14. cikk.

²⁸⁰ Az európai ombudsman honlapján található „A helyes hivatali magatartás európai kódexe” magyar fordítása illetékes részlegről és egységről ír.

²⁸¹ 268. lj. 15. cikk.

²⁸² 268. lj. 16. cikk.

szokra is kiterjed, amelyekben a tisztviselő a meghozandó határozattal kapcsolatosan utasítást kér.

Amennyiben a felvetett kérdések bonyolultsága miatt a fent említett határidőn belül nem lehet határozatot hozni, a tisztviselő a lehető legsürgősebben tájékoztatja erről az ügyfelet, a végleges döntésről pedig a legrövidebb időn belül értesíteni kell.²⁸³

Indokolási kötelezettség terheli az eljáró intézményt az ügyfelek jogait vagy jogos érdekeit esetlegesen hátrányosan érintő határozat esetében, amely szerint meg kell határozni az alapul szolgáló indokokat, világosan feltüntetve a határozat lényeges tényeit és jogalapját. A rövid vagy túl általános indoklásokon alapuló határozatok, illetve amelyek nem tartalmaznak egyéni indoklást, kerüendőek. Amennyiben szabványválaszok megfogalmazására kerül sor, a tisztviselő köteles a későbbiek folyamán – amennyiben az ügyfél kifejezetten kéri – egyéni indoklást adni.²⁸⁴

Az intézmény határozatának, amely hátrányosan érintheti az ügyfél jogait vagy jogos érdekeit, kötelező jelleggel tartalmaznia kell a határozat megtámadására nyitva álló fellebbezési lehetőségeket. A határozatoknak különösen azokra a bírósági eljárásokra és az ombudsmanhoz intézett panasz lehetőségére szükséges hivatkozást tartalmazni, amelyekre az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 263. (EUMSz 305. cikk) és 228. (EUMSz 260. cikk) cikkeiben meghatározott feltételek alapján van lehetőség.²⁸⁵

Az ügyfél jogait és jogos érdekeit érintő határozatokról azok meghozatalát követően azonnal értesíteni kell az érintett személyt vagy személyeket, amíg ez nem történik meg, a határozat másokkal nem közölhető.²⁸⁶

A személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az ügyfél személyes adatainak kezelése során az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 2000. december 18-ai, 45/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet rendelkezéseivel összhangban kell eljárni. A személyes adatokat csak jogszerű célból lehet feldolgozni, illetve kerülni kell az ilyen adatok jogosulatlan személyek részére történő továbbítását.²⁸⁷

Tájékoztatási kötelezettség terheli az ügyintézőt az olyan ügyekkel kapcsolatban, amelyekre a hatásköre kiterjed. Szükség esetén a tisztviselő tanácsot ad az ügyfélnek arról, hogy miképpen lehet hivatali eljárást kezdeményezni. A közölt információnak a polgár számára világosnak és érthetőnek kell lennie. Ha az információra vonatkozó szóbeli kérelem túlságosan bonyolult vagy összetett ahhoz, hogy érdemben foglalkozni lehessen vele, a tisztviselő felkéri az érintett ügyfelet, hogy írásban fogalmazza meg kérését. Amennyiben a tisztviselő nem teheti közzé az információt annak bizalmas jellege miatt, a kódex 18. cikkével összhangban megjelöli az érintett számára azokat az okokat, amelyek miatt az információ közlését meg kell tagadnia. A hatáskörébe nem tartozó ügyekre vonatkozó információkérés esetében a tisztviselő az ügyfelet az eljárni jogosult személyhez irányítja nevének és telefonszámának feltüntetése mellett.

²⁸³ 268. lj. 17. cikk.

²⁸⁴ 268. lj. 18. cikk.

²⁸⁵ 268. lj. 19. cikk.

²⁸⁶ 268. lj. 20. cikk.

²⁸⁷ 268. lj. 21. cikk.

Más közösségi intézménnyel vagy szervvel kapcsolatos információra vonatkozó kérelmek esetében a tisztviselő az ügyfelet a megfelelő intézményhez vagy szervhez irányítja. Szükség esetén a tisztviselő a tájékoztatást kérő személyt a kérelem tárgyától függően a nyilvánosság számára információnyújtásért felelős intézmény szolgálatához irányítja.²⁸⁸

A dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó kérelmekkel az intézmény által elfogadott szabályokkal, valamint a 1049/2001/EK rendeletben megállapított általános elvekkel és korlátozásokkal összhangban jár el. Amennyiben a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó szóbeli kérelemnek a tisztviselő nem tud eleget tenni, felkéri az ügyfelet, hogy kérését írásban nyújtsa be.²⁸⁹

Az intézmények részlegei kötelesek megfelelő nyilvántartást vezetni a bejövő és kimenő levelezésükről, a beérkező dokumentumokról és az általuk meghozott intézkedésekről.²⁹⁰

Az ügyfeleket a lehető legteljesebb mértékben tájékoztatni kell a kódexben foglalt jogaikról, s azt az intézményi honlapon elektronikus formában hozzáférhetővé kell tenni. A Bizottság a kódexet valamennyi intézmény nevében, brosúra formájában adja ki és terjeszti.²⁹¹ Amennyiben a megfogalmazott alapelvek érvényesítését elmulasztották, akkor az állampolgároknak joguk van az ombudsmanhoz fordulni.²⁹² Az intézményeknek a kódex végrehajtását két évente ellenőrizniük kell, és az eredményről tájékoztatni szükséges az európai ombudsmant.²⁹³

12.2. AZ EURÓPA TANÁCS ÉS A HELYES HIVATALI MAGATARTÁS

Az Európa Tanács 1949 óta működik közre abban, hogy Európában, a földrész államaiban a közös demokratikus elvek fejlődését elősegítse. A szervezet égisze alatt a jogi együttműködés és a helyi demokrácia terén számos szerződés, határozat és ajánlás született. Maga az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága olyan tárgyban hozhat ajánlást, amelyeket korábban a közös politika keretébe tartozónak soroltak.²⁹⁴ Így tett, amikor a közszerveknél fellelhető információkhoz való hozzáféréssel kapcsolatban 1981. november 25-én ajánlást hozott.²⁹⁵ Az ajánlásban megfogalmazottak szerint az információhoz való hozzáférés erősíti a hivatali szervezetbe és ennek eljárásába vetett bizalmat. Az ajánlás felsorol nyolc alapelvet, amelyeknek alkalmazásakor tekintettel kell lenni a jó és hatékony közigazgatás követelményeire. Ha ezek a követelmények szükségessé teszik egy vagy több alapelv módosítását vagy elhagyását akár meghatáro-

²⁸⁸ 268. lj. 22. cikk.

²⁸⁹ 268. lj. 23. cikk.

²⁹⁰ 268. lj. 24. cikk.

²⁹¹ 268. lj. 25. cikk.

²⁹² 268. lj. 26. cikk.

²⁹³ 268. lj. 27. cikk.

²⁹⁴ Article 15 Chapter IV-Committee of Ministers, Statute of the Council of Europe, London, 5.V.1949.

²⁹⁵ Recommendation No. R (81) 19 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the access to information held by public authorities. [www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/texts_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation\(81\)19.asp](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/texts_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation(81)19.asp)

zott esetekben, akár a közigazgatás specifikus területein, minden erőfeszítést meg kell tenni, hogy az információhoz való hozzájutás a legteljesebb mértékben megvalósuljon. Az alapelvek – amelyek természetes és jogi személyre vonatkoznak – a következők:

- a tagállam joghatóságának területén mindenkinek joga van kérelmezni azon információkhoz való hozzáférést, amelyek a szervek birtokában vannak (ez alól kivételt csak a törvényhozási és az igazságszolgáltatási szervek képeznek);

- hatékony és arányos eszközöket kell biztosítani az információhoz való hozzájutás megvalósításához;

- nem utasítható vissza a kérelem azon az alapon, hogy a kérelmező nem érdekelt specifikusan az ügyben;

- az információhoz való hozzáférést az egyenlőség figyelembevételével kell biztosítani;

- a fent említett elvek csak olyan mértékben korlátozhatóak, amilyen mértékben szükséges egy demokratikus társadalomban a közérdek, a magánélet, illetve magánérdek védelmében, ugyanakkor tekintetbe kell venni a személy különös érdekét olyan, a szervek által birtokolt információ vonatkozásában, amely őt személyesen érinti;

- minden kérelmet észszerű időn belül kell elbírálni;

- a hatályos törvények, illetve a gyakorlat szerint a szerveknek indokolni kell az elutasítás okát;

- kérelem alapján minden elutasítás felülvizsgálat tárgya lehet.

2000. február 24-én a Miniszteri Bizottság ajánlást fogadott el a köztisztviselői státusz tárgyában.²⁹⁶ A dokumentum a közigazgatási jog és a közigazgatási bíráskodás esetében kimondja, hogy a tagállamok kormányainak a helyes eljárás elveit kell követni. A dokumentum köztisztviselőn azokat a személyeket érti, akik költségvetési szervek alkalmazásában állnak és jövedelmüket az állami költségvetés terhére kapják.²⁹⁷ Az ajánlás 13. pontjában megfogalmazottak szerint a polgárokat megillető jogok alapján a köztisztviselőket feladatuk ellátása során kötelezettségek terhelik, amelyek például a jogállamiság tiszteletben tartása, a pártatlanság, az elszámoltathatóság. További lépés volt, amikor a Miniszteri Bizottság 2000. május 11-én ajánlást fogadott el a köztisztviselők hivatali eljárásának kódexéről.²⁹⁸ E szerint a közigazgatás a demokratikus társadalmak lényeges alkotóeleme és a köztisztviselők magatartása kulcsfontosságú tényező. A kódex egyik eszköze a korrupció leküzdésének, hozzájárul a közigazgatás működésének nagyobb átláthatóságához azáltal, hogy egyértelmű információt ad a polgárok számára arról, mit várhat el a köztisztviselőtől. A 28 cikkből álló útmutatás közül a 4–11. cikk rögzíti az általános alapelveket, így a köztisztviselők általános kötelességét, hogy eljárásuk törvényes, kötelességtudó, etikus és lojális legyen. Őszintének, pártatlannak, lelkiismeretesnek, tisztességesnek és igazságosnak

²⁹⁶ Recommendation No. R (2000) 6 of the Committee of Ministers to Member states on the statues of public officials in Europe.

²⁹⁷ Kivéve a választott képviselőket és a személyzet egyes kategóriáit, amennyiben speciális szabályozások alá esnek.

²⁹⁸ Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on the codes of conduct for public officials. Az ajánlás a gazdasági és szervezett bűnözéssel (korrupció, szervezett bűnözés, pénzmosás, cyber-bűnözés, emberkereskedelem) foglalkozó dokumentumok közé tartozik.

kell lenniük, politikailag semlegesen és csak a közérdeket szem előtt tartva kell eljárniuk.²⁹⁹ Saját érdek nem állhat ellentétben a tisztviselői funkcióival és ennek elkerülése kötelességük. A pozícióból adódóan nem tehetnek szert jogtalan előnyre. A mérlegelési jogkör gyakorlásakor meghozott döntéseket elfogulatlanul, csak a releváns tények figyelembevételével kell meghozniuk. Minden információt és dokumentumot bizalmasan szükséges kezelniük, és tisztviselőnek olyan magatartást kell tanúsítania, amellyel fenntartja és erősíti a köz bizalmát a közszolgálat integritásában, pártatlanságában, hatékonyságában.³⁰⁰

13. AZ OMBUDSMAN MINT A HIVATALI VISSZÁSSÁG MEGVALÓSÍTÓJA? A KÁRFELELŐSSÉG MEGÁLLAPÍTÁSA IRÁNTI KERESET

Az ombudsmani hivatal belső jogorvoslati eljárása keretében a panaszos kérheti az ombudsmani határozat felülvizsgálatát, ha a határozat szerint a panasz kívül esik az ombudsman hatáskörén, elfogadhatatlan, nincs elegendő alap vizsgálat megindítására panaszának tárgyában, illetve az ombudsmani vizsgálatot lezárja. Ugyanakkor a panaszos nem kérheti a hivatali visszásság megállapításának vagy az ilyen megállapítást követően tett ajánlásoknak a felülvizsgálatát. Az ombudsman indoklással ellátott döntését, amely a panasz érdemi vizsgálatát magában foglalta, és amely szerint további lépéseket nem tesz az ügyben, bírósági úton nem lehet megsemmisíteni, mivel a Bíróság rámutatott arra, hogy az EUMSz 263. cikke (EKSz korábbi 230. cikke) alapján a döntés nem jár joghatással harmadik félre.³⁰¹

Ugyanakkor rendelkezésre áll egy másik lehetőség mind a panaszos, mind adott esetben a panasszal érintett intézmény eljáró tisztviselője számára: lehetőség van kárfelelősség megállapítása iránti keresetet indítani, amelyet az Elsőfokú Bíróság egyértelműen kimondott a *Lamberts kontra Ombudsman* ügy során.³⁰² Ebben az ügyben az ombudsman azonban nem értett egyet a bíróság véleményével, és fellebbezést nyújtott be az Elsőfokú Bíróság döntését követően.³⁰³ Az ombudsman álláspontja szerint bár eljárásának eredményét „határozat” formájában hozza meg, az nem jár közvetlen joghatással egyik – a panasszal érintett – félre sem, így ha eljárása formai tévedés, következtetése pedig jogi tévedés miatt rossz is volt, nem okozhatott kárt az ombudsmanhoz forduló panaszosnak, aki a szerv hivatali visszássága miatt szenvedett el sérelmet, és nem az ombudsman eljárása miatt.³⁰⁴ Az ombudsman azért is kritizálta az elsőfokú el-

²⁹⁹ Explanatory memorandum to the Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on the codes of conduct for public officials, Council of Europe Committee of Ministers.

³⁰⁰ 9. cikk, Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on the codes of conduct for public officials.

³⁰¹ A T-196/08 (C-580/08.P.) *Srinivasan v. Ombudsman* ügyben 2008. november 3-án hozott ítélet 12. pontja, továbbá a T-290/08. *Apostolov v. European Ombudsman* ügyben 2008. december 15-én hozott ítélet.

³⁰² Case T-209/00. számú *Frank Lamberts v. European Ombudsman* OJ C 169, 13. 07. 2002., 52. pontja.

³⁰³ Case C-234/02. P számú *European Ombudsman v. Frank Lamberts* OJ C 106, 30. 04. 2004.

³⁰⁴ 303. lj. 55. pont.

járást, mert az Elsőfokú Bíróság részletesen elemezte az ombudsmani vizsgálatot és a vizsgálat során levont következtetéseket, úgy, ahogyan a megsemmisítési perek során teszi, így voltaképpen egész eljárását és következtetéseit felülvizsgálta.³⁰⁵ Ezáltal a bíróság nem tett különbséget a kártérítési perek és a megsemmisítési, illetve intézményi mulasztás miatti keresetek között, valamint saját esetjogát sem vette figyelembe, amiből pedig kitűnik, hogy az ombudsman határozatai és vizsgálatai nem lehetnek bírósági felülvizsgálat tárgyai.³⁰⁶ Az ombudsman szerint azzal, hogy az Elsőfokú Bíróság lehetővé tesz egy ilyen jogi felülvizsgálatot a kárfelelősség „álcája” alatt, megnyitja a lehetőséget számos megsemmisítési, illetve intézményi mulasztási per előtt.³⁰⁷ Az ombudsman fellebbezése során az Európai Bíróság leszögezte, hogy a kárfelelősség megállapítása iránti kereset egy önálló kereseti forma, amely a keresetek rendszerében külön funkciót tölt be, és sajátos tárgyára figyelemmel meghatározott feltételekkel vehető figyelembe. A kárfelelősség megállapítása iránti kereset valamely közösségi intézmény vagy szerv aktusából vagy jogellenes magatartásából eredő sérelem orvoslására irányul, míg a másik két kereset valamely jogilag kötelező erejű aktus jogellenességének, vagy egy ilyen aktus hiányának szankcionálására irányul.³⁰⁸ A Bíróság kimondta a *Tillack*-ügyben, hogy azoknak a jogalanyoknak, akik az EUMSZ 263. cikke (EKSz korábbi 230. cikk) bekezdésében említett elfogadhatósági feltételek okán nem támadhatnak egyes közösségi aktusokat és intézkedéseket, az EUMSZ 268–269. cikke (EKSz korábbi 235. cikk) és EUMSZ 340. cikke (EKSz korábbi 288. cikk) bekezdésében előírt szerződésen kívüli felelősség megállapítása iránti kereset benyújtásával lehetőségük van jogvita tárgyává tenni az olyan határozati jelleget nélkülöző magatartást, amely emiatt nem képezheti megsemmisítés iránti kereset tárgyát, amennyiben egy ilyen magatartás olyan természetű, hogy felveti a Közösség felelősségét.³⁰⁹ Mivel a kártérítéshez való jog egyik előfeltétele, hogy kellően súlyos jogsértésnek kell fennállnia, ezért a Közösség szerződésen kívüli felelősségét illetően szükséges annak az eljárásnak a vizsgálata, amely a sérelmet okozta, azért, hogy meg lehessen állapítani az intézmény vagy szerv felelősségét, mivel e nélkül az EUMSZ 268–269. cikke (EKSz korábbi 235. cikk) szerinti eljárás nem lenne hatékony.³¹⁰ Ezért a bíróság megvizsgálhatta, hogy az ombudsman kellően súlyos mértékben sértette-e meg a közösségi jogot, és felülvizsgálhatta azt a módot, ahogyan az ombudsman a panaszt kezelte, annak eldöntéséhez, hogy a kárfelelősségi keresetet elutasítsa-e vagy sem.

Bár a fent említett *Lamberts*-ügyben az Bíróság nem állapított meg hivatali visszaélést, így a kártérítésre vonatkozó igényt is elutasította,³¹¹ fordulópontot jelentett az európai szerv életében a 2005. november 18-án M. európai bizottsági tisztviselő

³⁰⁵ 303. lj. 56. pont.

³⁰⁶ 303. lj. 57. pont.

³⁰⁷ 303. lj. 58. pont.

³⁰⁸ 303. lj. 59. pont.

³⁰⁹ Amire egyébként a C-193/04. számú *Hans-Martin Tillack kontra Európai Közösségek Bizottság* ügyben is hivatkozott az OLAF jogsértő magatartása kapcsán az ítélet 98. pontjában.

³¹⁰ A C-234/02. P számú *European Ombudsman v. Frank Lamberts* ügyben 2004. március 23-án hozott ítélet 60. és 61. pontja.

³¹¹ A T-209/00. számú *Frank Lamberts v. European Ombudsman* ügyben 2002. április 10-én hozott ítélet 29. pontja.

által az ombudsmannal szemben benyújtott kártérítési kereset.³¹² Ebben az ombudsmanhoz benyújtott panasszal érintett intézmény egy tisztviselője fordult a bírósághoz. Ennek a keresetnek előzményét jelentette az a görög állampolgárok által az ombudsmanhoz benyújtott panasz, amelyben az Európai Bizottság álláspontjuk szerint elkövetett gondatlan ügyintézését³¹³ kifogásolták. A bírósági per bemutatása előtt a görög panaszosok és az Európai Bizottság, illetve a görög panaszosok és ombudsman között történeteket is szükségesnek tartom ismertetni, hiszen a perben hivatkozási pontokként jelen voltak.

13.1. AZ EURÓPAI OMBUDSMAN

Az európai ombudsman feladata, hogy segítséget nyújt a közösségi intézmények és szervek tevékenysége során jelentkező hivatali visszasságok feltárásához – kivéve a Bíróság és az Elsőfokú Bíróság igazságszolgáltatási jogkörének gyakorlása során felmerülő visszasságokat –, és megszüntetésükre ajánlásokat tesz, ugyanakkor más hatóság vagy szerv eljárása panasz tárgyát nem képezheti.³¹⁴ Ezt a Bíróság is megerősítette a *Srinivasan v. Ombudsman*, illetve az *Apostolov v. European Ombudsman* ügyek kapcsán: amennyiben indoklással ellátott döntésében – egy panasz érdemi vizsgálatát magában foglalva – arról határoz, hogy további lépéseket nem tesz az ügyben, ez nem olyan intézkedés, amelyet meg lehetne semmisíteni, mivel az EUMSz 263. cikke³¹⁵ alapján a döntés nem jár joghatással harmadik félre.³¹⁶

³¹² A T-412/05. számú „M” kontra Ombudsman HL C 48, 2006. 02. 25., 35.

³¹³ A *maladministration* a Hivatalos Lapban gondatlan ügyintézként fordítva.

³¹⁴ Az Európai Parlament határozata az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről (röviden *Alapokmány*) 2. cikk (1) bek. Elfogadta 1994. március 9-i határozatával (HL L 113., 1994. 05. 4., 15.), módosította 2002. március 14-i (HL L 92., 2002. 04. 09., 13.) és 2008. június 18-i (HL L 189., 2008. 07. 17., 25.) határozatával.

³¹⁵ A cikk kimondja, hogy az Európai Unió Bírósága megvizsgálja a jogalkotási aktusok jogszerűségét, valamint a Tanács, a Bizottság és az Európai Központi Bank jogi aktusait, kivéve az ajánlásokat és a véleményeket, továbbá az Európai Parlament és az Európai Tanács harmadik személyekre joghatással járó aktusait. Az Európai Unió Bírósága megvizsgálja továbbá az Unió szervei vagy hivatalai által elfogadott, harmadik személyekre joghatással járó jogi aktusok jogszerűségét. E célból az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik az olyan keresetek tekintetében, amelyeket valamely tagállam, az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság nyújt be hatáskör hiánya, lényeges eljárási szabályok megsértése, a Szerződések vagy az alkalmazásukra vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése, vagy hatáskörrel való visszaélés miatt. Az Európai Unió Bírósága azonos feltételek mellett rendelkezik hatáskörrel a Számvevőszék, az Európai Központi Bank és a Régiók Bizottsága által előjogaik megóvása érdekében indított kereseteket illetően. Bármely természetes vagy jogi személy az első és második bek.-ben említett feltételek mellett eljárást indíthat a neki címzett vagy az őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok ellen, továbbá az őt közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket. Az Unió szerveit és hivatalait létrehozó jogi aktusok meghatározhatják azokat a külön feltételeket, amelyek alapján egy természetes vagy jogi személy az e szervek és hivatalok által elfogadott, rá nézve joghatás kiváltására irányuló jogi aktusokkal szemben keresettel élhet. Az e cikkben szabályozott eljárásokat, az esettől függően, az intézkedés kihirdetésétől vagy a felperessel történő közlésétől, illetve ennek hiányában attól a naptól számított két hónapon belül kell megindítani, amikor arról a felperes tudomást szerzett.

³¹⁶ A 196/08 (C-580/08.P.) *Srinivasan kontra Ombudsman* ügyben 2008. november 3-án hozott ítélet 12. pont, továbbá a T-290/08. *Apostolov v. European Ombudsman* ügyben 2008. december 15-én hozott ítélet.

Bár az ombudsman döntését határozat formájában hozza meg, a Bíróság a *Kominou és társai kontra Bizottság* ügyben rámutatott arra, hogy ennek nincs kötelező ereje.³¹⁷ Az *Associazione delle Cantine Sociali Venete v. European Ombudsman and European Parliament* ítélete alapján az éves és a különjelentések sem járnak joghatással harmadik fél irányába, és ezek nem kötik a Parlamentet sem.³¹⁸ Az európai ombudsman kárfelelőssége elsőként a *Lamberts kontra Ombudsman* ügyben merült fel, de ekkor még az Elsőfokú Bíróság a szerződésen kívüli kárfelelősséget nem állapította meg, mivel az ombudsman nem követett el hivatali visszaélést, így a kártérítésre vonatkozó igényt elutasította.³¹⁹ Ugyanakkor felhívnám a figyelmet a pert követő fellebbezésre, ahol már látható a Bíróság magatartásában bekövetkezett változás. A bíróság ugyanis rámutatott arra, hogy a kártérítéshez való jog egyik előfeltétele a kellően súlyos jogsértés fennállta, ezért a Közösség szerződésen kívüli felelőssége tekintetében szükséges annak az eljárásnak a vizsgálata, amely a sérelmet okozta, azért, hogy meg lehessen állapítani az intézmény vagy szerv felelősségét, mivel e nélkül az EUMSZ 268. cikk (EKSz 235. cikk) szerinti eljárás nem lenne hatékony.³²⁰ Ezzel tehát kimondta, hogy a Bíróság igen vizsgálhatja az ombudsmani hivatal eljárását, a panasz kezelését, amivel egyértelmű lépést tett saját pozíciójának erősítése terén, válaszként arra, hogy az ombudsmani hivatal a fennállása óta folyamatosan feszegette hatásköri kereteit.

A tényleges fordulópontot egy európai bizottsági tisztviselő által az ombudsmannal szemben benyújtott kártérítési kereset jelentette.³²¹ Az ügy előzményét egy, a görög állampolgárok által az ombudsmanhoz benyújtott panasz jelentette, mely szerint az Európai Bizottság gondatlan ügyintézés³²² követett el. A görög panaszosok és az Európai Bizottság, illetve a görög panaszosok és ombudsman közötti eljárás a perben hivatkozási pontokként megtalálhatóak.³²³ A szóban forgó ügyben az ombudsmani eljárás befejeztével a Bizottság gondatlan és részrehajló ügyintézését állapították meg, de mivel az ügy olyan eljárásokat tartalmazott, amelyek múltbeli eseményekhez kapcsolódtak, nem tartotta megvalósíthatónak a békés megegyezést, és kritikai észrevételekkel zárta le az ügyet.³²⁴ Érdekesség, hogy az ombudsman a határozatában arra

³¹⁷ A 167/06 P *Kominou és társai kontra Bizottság* ügyben 2007. október 25-én hozott ítélet 44. pontja.

³¹⁸ A 103/99. *Associazione delle Cantine Sociali Venete v. European Ombudsman and European Parliament* ügyben 2000. május 22-én hozott ítélet 50. pontja.

³¹⁹ A T-209/00. számú *Frank Lamberts v. European Ombudsman* ügyben 2002. április 10-én hozott ítélet 29. pontja. Lásd bővebben Markku Suksi: „Case C-234/02 P, *European Ombudsman v. Frank Lamberts*” *Common Market Law Review* 2005/6. 1765–1781.

³²⁰ A C-234/02. P számú *European Ombudsman v. Frank Lamberts* ügyben 2004. március 23-án hozott ítélet 60. és 61. pontja.

³²¹ A T-412/05. számú „M” *kontra Ombudsman*, 35. pont.

³²² A *maladministration* a Hivatalos Lapban gondatlan ügyintézésnek lett fordítva.

³²³ Az ombudsmanhoz 1999. október 22-én fordult a panaszos, amelyben három dolgot állított. Egyrészt 1995. július 7. és 1998. december 9. között, közel három és fél éven keresztül a panaszos nem kapott levelet a Bizottságtól, amelyben tájékoztatta volna őt az ügy fejleményeiről, így a panaszosnak nem volt lehetősége megvédeni álláspontját. Továbbá a XI. Főigazgatóság néhány tisztviselője arra törekedett, hogy ne biztosítsák a közösségi jogalkotás megfelelő végrehajtását, valamint, hogy Görögország felhasználhassa a közösségi hitelkeretet. Valamint, hogy a Bizottság manipulálta az ügyet, és megpróbálta valamiképpen lezárni.

³²⁴ 1998 márciusától 1998 decemberéig, amely idő alatt az Európai Bizottság megváltoztatta álláspontját, nem látta el a panaszost megfelelő információval, mivel eltitkolta, hogy 1998. július 28-ai határozata-

a 2002-ben kibocsátott Bizottsági közleményre hivatkozott, amely a Bizottság és a közösségi jog megsértését felpanaszolóknak kapcsolatáról szóló részletes eljárási szabályokat rögzítette, és amely közlemény egy korábbi, a Bizottság kötelezettségszegési eljárását vizsgáló ombudsmani eljárás eredményeképpen született.³²⁵

A következőkben az ombudsmani kárfelelősség bemutatásához a kárfelelősséget megalapozó feltételeket szemléltetjük ebben a bírósági ügyben.

13.2. A KÁRFELELŐSSÉG

A keresetben a bizottsági tisztviselő arra hivatkozott, hogy az ombudsman feladata ellátása során több hibát is vétett, így közzétette az ombudsmani jelentést, melyben jogellenesen lett megnevezve a felperes, az iratok megvizsgálása során az ombudsman gondatlanul járt el és téves következtetéseket vont le, amelyek megalapozzák a kárfelelősségét.³²⁶

tával úgy döntött, hogy a Kohéziós Alapból támogatja a projektet. Emiatt a panaszost megtévesztette, abban a téves hitben hagyta, hogy a vizsgálat még mindig tart. Ezért a hivatali visszasság esete megvalósult. Az Európai Bizottság tévesen állapította meg, hogy a szóban forgó irányelv nem alkalmazható a projektre, mert a projekt megvalósítását eredményező pályázati hozzájárulást az Európai Bíróság C 431/92 ítélete értelmében formálisan 1995. február 28-án benyújtották be, tehát a szóban forgó irányelv releváns 1. cikke (2) bek.-e életbe lépését követően. Ezért itt is megvalósult a hivatali visszasság esete. A panaszos nem tudta, hogy az ügyet kezelő tisztviselő éves, majd fizetés nélküli szabadságon van, és 1998. december 9-ei dátummal egy olyan értesítést kapott a tisztviselőtől, hogy az ügyet még mindig vizsgálják. Ezek után joggal feltételezhette, hogy nem pártatlanul és megfelelően kezelte ügyét, és hogy a tisztviselő nem kizárólag a Közösség érdekeit szem előtt tartva járt el. Egyébként pedig bármilyen tagállami állampolgár nehezen tudja a pártatlan elbírálást elképzelni egy jogsértési eljárásban résztvevő olyan bizottsági tisztviselőnél, aki politikai párttagságot is visel abban a tagállamban, amelyet az ügy érint és nyilvánosan ebben a minőségében tevékenykedik az ügy elbírálása idején. Ez a Bizottság mint a Szerződés őre szerepét is megkérdőjelezheti, ezért az ombudsman úgy véli, a Bizottság elmulasztotta biztosítani az eset kapcsán a pártatlan és megfelelő elbírálást. Ezzel pedig hivatali visszaélést valósított meg.

³²⁵ Commission communication to the European Parliament and the European Ombudsman on Relations with the complainants in respect of infringements of Community law, Commission of the European Communities, Brussels 20. 03. 2002 COM (2002) 141 final. europa.eu/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002_0141en01.pdf Az ügyről lásd részletesebben VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika – VARJU Márton – BARTHA Ildikó: *Eu-jog a tárgyalóteremben. A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások* (Budapest: CompLex 2006); Jean-Claude Eeckhout – Philippe Godts: „The European Commission’s Internal Procedure for Dealing with the European Ombudsman’s Inquiries” in *The European Ombudsman, Origins, Establishment and Evolution* [online] (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2005).

³²⁶ Az ombudsman határozatát követően a bizottsági tisztviselő neve megjelent az ombudsman sajtóközleményében, több újságban és internetes oldalon. A felperes azt állította, ezért kárt szenvedett, amelyet súlyosbított, hogy fontos munkakörrel rendelkezett és az ombudsmani határozat közzététele súlyosan sértette szakmai megítélését. A felperes keresetlevelében elsősorban azzal érvelt, hogy az ombudsman súlyos hibát követett el személyek – így a felperes – nevének közzétételével, mivel megsértette a bizalom és arányosság elvét, ugyanis a név feltüntetése nem tekinthető elkerülhetetlen és indokolható kivételnek a bizalom általános szabálya alól. Továbbá arra hivatkozott, hogy az *audi alteram partem* elve nem érvényesült, és véleménye szerint tilos természetes vagy jogi személlyel kapcsolatban kedvezőtlen véleményt adni egy olyan jelentésben, amelyet később széles körben ismertté és közzé kell tenni; valamint az ombudsman a következtetések levonásakor gondatlanul járt el, tévesen értékelte a tényeket és véleményét elégtelen elemekre alapozta. A felperes ezért 150 ezer eurós kártérítést kért az elszenvedett

Felhívnam a figyelmet arra, hogy a felperes európai bizottsági tisztviselő volt, tehát a keresete nem jelenhetett alkalmazott és alkalmazó intézmény közötti jogvitát. A Közösség kárfelelősségének megállapítását kérte, amely nem az őt alkalmazó intézmény tevékenységének eredményeképpen jött létre, tehát a személyzeti szabályzat jogorvoslatokra vonatkozó előírása nem volt alkalmazható.³²⁷ A Bíróság az egészséget érintő kártérítési igényt nem, csak az erkölcsi károkozással kapcsolatos kereseti igényt fogadta el, de csak a felperes, nem pedig felperes és családja vonatkozásában.

A Bíróság abban az esetben ismeri el az Unió kárfelelősségét, ha az alábbi három feltétel egyszerre teljesül: a felperes kárt szenvedett; az európai intézmények vagy alkalmazottaik az európai uniós jog szerint jogszerűtlen magatartást tanúsítottak, és közvetlen ok-okozati kapcsolat áll fenn a felperes által elszenvedett kár és az európai intézmények vagy alkalmazottaik jogszerűtlen viselkedése között.³²⁸

13.2.1. A FELTÉTELEZETT JOGELLENES MAGATARTÁS

A felelősséget keletkeztető jogsértő magatartásokat uniós összefüggésekben általában négy típusba sorolják: az uniós alkalmazott egyedi jogsértése munkaköri kötelezettségének teljesítése közben (az alkalmazott hibája); az uniós szervek eljárásának hibáiból eredő jogsértés; egyedi, igazgatási jellegű határozatokkal jogsértő módon okozott kár; és az általános joghatású jogszabályok (jogalkotás) által okozott kár.³²⁹

Elsőként is ki kell térnünk a mérlegelési jogkör kérdésére, hiszen az Európai Ombudsman széles mérlegelési mozgástérrel rendelkezik a panaszok megalapozottsága, és az őket érintő szükséges intézkedéseket illetően, eredménykötelezettség pedig nem terheli. Itt utalnék a *Bergaderm és Goupil kontra Bizottság* ügyre, amelyben többek között megtalálható, hogy a jogellenes magatartás megvalósításához az intézménynek vagy szervnek kellő súlyosságú jogszabálysértést kell elkövetni, amely jogszabály jogokat keletkeztet az egyének számára. A kellő súlyosság tekintetében az intézmény, illetve szerv mérlegelési jogának állított korlátok súlyos és nyilvánvaló figyelmen kívül hagyása tekinthető irányadónak. Amely intézménynél ezek a korlátok szűk körűek, vagy nem léteznek, ott a közösségi jog pusztá megsértése is elégséges a kellően súlyos jogsértéshez.³³⁰

szakmai és erkölcsi kár, valamint egészségkárosodás miatt. A felperes a kártérítés összegét nem tekintette véglegesnek, az ügy folyamán az összeg módosításának lehetőségét fenntartotta. A kártérítés mellett pedig a perköltségek ombudsman általi viselését is kérelmezte.

³²⁷ Az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzatáról és egyéb alkalmazottainak alkalmazási feltételeiről szóló, többször módosított, 1968. február 29-i 259/68/EGK, Euratom, ESZAK tanácsi rendelet (Staff Regulations, azaz Személyzeti Szabályzat, a továbbiakban: SR) tanácsi rendelet OJ L 56, 4.3.1968-Special Edition 1968, 1 December 1972. Utoljára módosítva 2010. (HL L 129., 2014. 04. 30., 12.)

³²⁸ eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=URISERV%3Aai0040

³²⁹ BLUTMAN László: *Az Európai Unió Joga a gyakorlatban* (Budapest: HVG-Orac 2014) www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_EUjog/ch09s02.html

³³⁰ 199/96. számú *Bergaderm és Goupil kontra Bizottság* ügy. Lásd pl. 234/02. P. számú *Európai Ombudsman kontra Lamberts* ügy.

Azt is láthatjuk, hogy a Bíróság számos döntésében található a mérlegelési jogkör korlátaira vonatkozó utalás, például, hogy a közigazgatási szerv következetesen és jóhiszeműen járjon el, kerülje a diszkriminációt, megfeleljen az arányosság, egyenlőség, jogos elvárás elvének, és tartsa tisztelőben az alapvető és emberi jogokat.³³¹ A *Tillack kontra Bizottság* ügyben rámutatott arra is, hogy adott szervnek a mérlegelési vagy értékelési jogkör keretében az értékelést az érintett személyek jogainak és szabadságainak figyelembevételével kell elvégeznie.³³² Ehhez figyelembe kell venni az intézmény, vagy szerv funkcióját: az EUMSZ és az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokról és általános feltételekről szóló 94/262. számú Európai Parlament határozat 3. cikke alapján, hogy az ombudsman vizsgálatának alanyai csak intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek lehetnek.

Ha továbblépünk a magán és családi élet tisztelőben tartásához való jog kérdéséhez, akkor azt látjuk, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikke és az Alapjogi Charta 7. cikke is rögzíti, valamint a Bíróság által biztosított általános jogelvek lényeges részét képezi. De a magán és családi élet tisztelőben tartásához való jog nem tekinthető abszolút jognak, mert közérdekből korlátozható. Az *Ismeri Europa Srl kontra az Európai Közösségek Számvevőszéke* ügy ítéletében láthatjuk, hogy a korlátozás az érintett intézmény megbízatása folytán talált rendkívüli tények miatt megvalósulhat, amiből következően a közvetlenül érintett személyek megnevezhetők.³³³ Megjegyezném, hogy a Számvevőszék jelentéseivel kapcsolatos esetjog az ombudsmanra is vonatkozik, mivel a korábban említett jogszabály szerint az intézmények és szervek szabálytalanságait vizsgálja anélkül, hogy az egyének magatartását felügyelné. Az előbbi gondolatmenetet folytatva, két esetben lehetséges kivételt tenni a bizalmas kezelés alól. Egyrészt a tények súlyossága, és az intézmény vagy szerv által elérni kívánt cél okán, illetve amikor a bizalmas kezelés zavart keltene, kétséget ébresztene az érintettek személyét tekintve: amikor a szabálytalanságot rögzítő jelentés által érintettek, de nem az abban résztvevők érdekeit sértené.

Visszatérve a bizottsági tisztviselő és az ombudsman közötti perre, tehát a felperes megnevezése nem volt szükséges ahhoz, hogy a hivatali visszasságról jelentés készüljön, és az ombudsman is rámutatott arra, miszerint a Bizottság nem tett meg minden szükséges lépést ahhoz, hogy a tisztviselő pártatlanságával kapcsolatban ne merüljön fel kétség, így az ombudsman harmadik kritikai észrevételében sem volt szükséges megnevezni. Ezt támasztja alá, hogy az ombudsman határozatának második, interneten közzétett változata már nem nevesítette a tisztviselőt. A név megjelölése azért sem volt szükséges, mert az érintett Főigazgatóság 100 fős stábbal rendelkezik, így egy név nélküli tisztviselőre utalás nem okozott volna akkora zavart, mint például a fent említett *Ismeri Europa Srl kontra Számvevőszék* ügyben, ahol négy igazgatóból kettő volt érintett.

³³¹ The European Ombudsman: *Annual Report 2001* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2002) 66.

³³² A T-193/04. számú *Hans-Martin Tillack kontra Európai Közösségek Bizottsága* ügy 2006. október 4-én hozott ítéletének 114. pontja.

³³³ 277/97. számú *Ismeri Europa Srl kontra az Európai Közösségek Számvevőszéke* ügy 1999. június 15-ei ítélete.

Tehát az ombudsman nem biztosította a felperes számára a meghallgatáshoz való jogot határozatának meghozatala előtt. Az ombudsman státútumát nézve ugyanakkor láthatjuk, hogy az ombudsmanhoz benyújtott panaszban név szerint kritizált alkalmazottnak vagy más tisztviselőnek fel kell hívni a figyelmét arra a lehetőségre, hogy ismertetheti álláspontját. Itt ezzel a felperes csak az ombudsmanhoz benyújtott panasszal kapcsolatban élhetett, az ombudsman által levont következtetések és megállapítások kapcsán nem. Az ombudsman így megsértette a harmadik kritikai észrevételében történő megnevezéssel a kontradiktórius eljárás elvét, az arányosság elvét és a magán és családi élet tiszteletben tartásához való jogot.

13.2.2. AZ OKOZATI ÖSSZEFÜGGÉS

A kártérítési felelősség megnyílásának feltétele az okozati összefüggés és a kár, amelyek szorosan összefüggnek, ezért a bizonyítás során sokszor nehéz elválasztani a két részt. Az EUMSZ rendelkezésének megfelelően a kár és az okozati összefüggés tekintetében is a tagállamok kártérítési szabályokra vonatkozó közös elvei vezérlik a Bíróságot.³³⁴

Az esetjogot tekintve, a *Fresh Marine kontra Bizottság* ügy és a *Beamglow kontra Parlament és társai* ügyben olvashatjuk, illetve a vonatkozó EKSZ 288. cikk (2) bekezdése (EUMSZ 340. cikk) szerint kielégítő, közvetlen kapcsolatnak kell lennie a közösségi intézmények és a kár között,³³⁵ amelyet a felperesnek kell bizonyítania. Ügyünkben a felperes szerint az ombudsman több magatartása is sérelmet okozott: így az ombudsman hibát követett el, amikor a 1288/99/OV számú panaszon alapuló jelentését határozatnak titulálta, ugyanakkor nincs jogköre kötelező érvényű intézkedéseket hozni; a felperes nevének feltüntetése; a diszkriminatív bánásmód, amelyet a felperes elszenvedett a panaszt benyújtóval szemben, mivel utóbbi nevét bizalmasan kezelték; a hibák, amelyeket a Bizottság feltételezett hivatali visszasságainak kivizsgálása folyamán elkövetett; és a titoktartás megsértése a Bizottság és a felperes közötti belső jelentés lefolytatásával összefüggésben.

Ugyanakkor a felperes részéről nem volt bizonyíték a döntés határozatként történő megnevezése és a potenciális kár közötti összefüggésre, nem nyújtott bizonyítékot arra nézve, hogy az egyenlő elbánás elvének sérelme miatt őt sérelem érte, nem adott magyarázatot arra nézve, hogy a belső jelentésnek (az ombudsman által) a görög panaszoshoz történő eljuttatása hogyan okozhatott sérelmet. Nem tudott kielégítő okozati összefüggést felmutatni az ombudsman döntésének határozatként történő elnevezése, az egyenlőség és arányosság elvének megsértése, valamint a feltételezett sérelem között.

A felperes megnevezése és az ombudsman által elkövetett hibák kapcsán (melyek során a Bizottság hivatali visszaéléseit megállapította) megszületett megállapítások általában véve nem okoztak sérelmet a felperesnek, mivel ezek nem a tisztviselő,

³³⁴ BLUTMAN (329. l.).

³³⁵ Lásd aT-178/98. számú *Fresh Marine kontra Bizottság* ügy és a T-383/00. számú *Beamglow kontra Parlament és társai* ügy ítéletei.

hanem az intézmény tevékenységére vonatkoztak. Így a tisztviselő megnevezése egy szerv döntésében általában véve nem okoz közvetlen sérelmet az érintett személynek. Itt nagyon fontos kiemelni a Bíróság álláspontját, mely szerint ebben az esetben magának a döntésnek a tartalmát kell megvizsgálni, hogy az járt-e hatással a megnevezettre. Vagyis, a Bíróság ezt követően már az ombudsmani döntés tartalmáról szólt.

Ennek alapján mutatott rá arra, hogy az egyedüli feltételezett összefüggés az ombudsman és a sérelem között az a tény lett volna, hogy a megnevezése által őt vádolják, mint aki a Bizottság részéről hozzájárult a hivatali visszasság megvalósulásához. Ezért azt kellett megnézni, hogy az ombudsman határozatában kifejtett kritikai megállapításai és a felperes megnevezése kapcsolatba hozhatók voltak-e egymással.

Az ombudsman első kritikai észrevételében nem állapított meg összefüggést a felperes magatartása és a között, hogy nem informálták a bizottsági panasz benyújtóját a Bizottság véleményének megváltozásáról. Az okozati összefüggés az ombudsman első kritikai észrevételét eredményező jogszabályellenes magatartás és a feltételezett sérelem között tehát nem állt fenn. A második, hivatali visszasságot megállapító kritikai észrevételénél – amely szerint tévesen állapították meg, hogy a szóban forgó irányelv nem alkalmazható a projektre – a felperes neve egyértelműen fel volt tüntetve, ugyanakkor a határozat sem explicit, sem implicit módon nem utalt arra, hogy ez a felperes magatartásának eredményeképpen valósult volna meg. A harmadik kritikai észrevételben a felperes nevének (mint a Környezetvédelmi Főigazgatóság Jogi Egység vezetője) feltüntetése kapcsolatban volt a pártatlanság hiányával, mint az ombudsman által megállapított hivatali visszassággal. Az ombudsman úgy vélte, a felperes befolyásolhatta a Bizottság döntését, hiszen részt vett a Bizottság előtt lévő ügy lezárásban, s rámutatott arra is, hogy a felperes egy görög párt tagjaként részt vett a releváns projekt régiójában egy, a környezetvédelmi jogszabály alkotásáról szóló összefüggésben. Ezenkívül személy szerint is érintett volt e kritikai észrevételben, mivel az ombudsman szerint a Bizottság nem tett meg mindent annak biztosítására, hogy tisztviselője, vagyis a felperes részéről ne merülhessen fel kétség pártatlansága tekintetében, vagyis az ombudsman megállapításában közvetlenül megkérdőjeleződött a felperes tisztessége.

Az ombudsman határozata tehát csak a harmadik kritikai észrevétel tekintetében okozott közvetlen sérelmet, méghozzá a felperes nevének a megjelölt hivatali visszassággal kapcsolatban történő feltüntetésével.

13.2.3. A KÁR

Az ombudsman határozatának első változata megkérdőjelezte a felperes jó hírnevét és szakmai tisztességét, amikor a Bizottság pártatlanságának hiánya kapcsán megnevezte őt a panasz ügyintézőjeként. Mivel azt sugallta, hogy a felperes befolyásolhatta a Bizottság döntését a görög panaszosok ügyének lezárásában, ezért az első változat interneten történő megjelenése tényleges és meghatározott mértékű kárt okozott. Ugyanakkor sajtóközleményként való közzététele nem járt sérelemmel, mert ebben már nem nevesítették a tisztviselőt. A felperes azon kár miatt kér kártérítést, amit az ombudsman felperest érintő erkölcsi megítélése miatt a felperes a jó hírnevében és

szakmai becsületében elszenvedett, és amely kár tényleges és meghatározott mértékű. A kár mértékét tekintve a felperes arra hivatkozott, hogy az ombudsmani döntés miatt két újságcikk is megjelent az ügygel kapcsolatban, ugyanakkor ezek egyikében sem nevezik meg konkrétan: bár a döntés sajtóközleményként történő közzététele megnövelte a döntés „láthatóságát”, de ez nem súlyosbított az elszenvedett sérelmen. Az okozott kár mértéke csak korlátozott, mivel a döntés első változata hozta csak név szerint összefüggésbe a harmadik kritikai észrevétellel, amelyet később már név nélkül tettek újra fel az ombudsman honlapjára. Továbbá a Bizottság szemében a felperes szakmai megítélése és jó hírneve sértetlen maradt, mivel a Bizottság nem fogadta el az ombudsman harmadik kritikai észrevételét, és azt állította, hogy a felperes nem próbálta befolyásolni a Bizottságot a görög panaszosok ügyének lezárásában. Az ombudsman határozatában történő nevesítése nem befolyásolta a felperes lehetőségét a Bizottságon kívüli munka keresésében sem, mivel az ombudsman a harmadik kritikai észrevételben tett megállapításait minden alapot nélkülözve tette. Kiemelném, hogy a Bíróság kisebb mértékben, az eredeti 150 ezer euró helyett 10 ezer euróban állapította meg a kártérítés összegét, az ombudsman döntésének első, a honlapra feltett változata okozta erkölcsi kár helyreállítására, de a felperes keresetének ezt meghaladó részét elutasította.³³⁶ Tehát egyértelművé tette, hogy az ombudsman erkölcsi kárt okozott hivatali visszásságával, de nem tartotta oly jelentős mértékűnek, ahogyan azt a panaszos gondolta. Ezzel a lépésével pedig az ombudsmani hivatal hitelességén esett csorbán enyhített.

13.3. KÖVETKEZTETÉSEK

Az ombudsman döntése, az eljárás elutasítása vagy az eljárás megindítása miatt a Bírósághoz nem lehet keresetet benyújtani. Ugyanakkor kártérítési pert lehet indítani a döntés okozta károk miatt, amelynek során értelemszerűen a Bíróság értékeli az ombudsman eljárását, így a döntését is. A hivatalt majdnem másfél évtizedes fennállása során először kötelezte kártérítés fizetésére a Bíróság. Ez egyértelmű jelzés, hogy az ombudsmani hivatal nem tévedhetetlen a hivatali visszásság megállapításakor, és van lehetőségük a polgároknak bírósági keresetet benyújtani nem kötelező erejű döntései miatt. Az ítéletet olvasva látható, hogy egyéb okokra alapozva is elmaraszthatták volna a hivatalt, így hatás- és feladatkör túllépése miatt, de észrevehető, hogy nem akarta a Bíróság aláásni az ombudsmani hivatal hitelességét. A túlságosan nagy igyekezet jellemzi az ombudsmani hivatal eljárását, hivatali visszaélést feltételeznek a hivatal munkatársai ott, ahol nem ez történt, a hivatal egy olyan magatartás megvalósítását akarta a bizottsági tisztviselő esetében bizonyítani, amelyben úgymond a panasz kezelése során eljár. Meglepő, hogy az ombudsman nem jutott megegyezésre a felperessel. Erre azért fontos rámutatni, mert pont az ombudsman eljárásának

³³⁶ Lásd az ítélet teljes szövege curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Rechercher&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=T-412/05&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100.

jellemzője, hogy a panasszal érintett intézmény már a panasz benyújtásáról tájékoztató ombudsmani megkereséskor igyekszik a panaszossal közvetlenül rendezni az ügyet. Ráadásul, ha az intézmény mégsem rendezi közvetlenül az érintettel az ügyet, akkor az ombudsman megegyezést igyekszik elérni az érintettek között. Különösen azért meglepő ennél az esetnél az ombudsman magatartása, mert az ombudsman maga is rámutat arra, hogy egy megegyezés sokkal inkább szolgál megelégedésre és konstruktívabb is mind a panaszosok, mind az intézmények számára, mint egy bírósági ítélet.³³⁷ Az ítélet kártérítésről rendelkezik, amely azonban nem a felperes által eredetileg megjelölt 150 ezer euró. A Bíróság ugyanis 10 ezer eurót ítél meg, amely salamoni döntésnek látszik. A Bíróság ugyanis úgy ítélte meg, hogy 10 ezer euró elégséges a szakmai és erkölcsi kár okozta sérelmekre. Tehát egyértelművé tette, hogy az ombudsman erkölcsi kárt okozott, de ez nem volt olyan jelentős mértékű, mint azt a panaszos állította. Ezenfelül a felperes keresetét elutasította, így a perköltségek tekintetében is. A jelen ügyben bár a felperes kérte, hogy az alperest kötelezzék a perköltségek viselésére, a Bíróság mégis a feleket kötelezte saját költségük viselésére, amely a részleges pernyertesség tényéből ered: a Bíróság elutasította a keresetben megjelölt tényleges egészségügyi és a családtagoknak okozott erkölcsi károkozást, így a keresetben megjelölt 150 ezer eurós kártérítés nagyságát.

A Bíróság tehát ítéletével rámutatott az ombudsmani eljárás hibáira, de inkább figyelmeztető jelleggel, mivel e hibákat nem találta olyan mértékben súlyosnak. Ráadásul ez volt az első olyan per, ahol az ombudsmani hivatal ellen indított kártérítési pernél elmarasztalták az ombudsmani hivatalt az eljárása, és így a meghozott döntése miatt. A perrel kapcsolatban érdekesség, hogy a Bizottság megvalósította hivatali visszásságot megállapító ombudsmani határozatra is hivatkoztak egy kártérítési keresetben (a határozat miatt az érintett bizottsági tisztviselő benyújtotta keresetét 2005. november 18-án, az Elsőfokú Bíróság pedig 2008. szeptember 14-én ítéletében elmarasztalta az ombudsmant), ugyanis a görög panaszosok – akik az ügy elején a Bizottsággal szemben panasszal fordultak az ombudsmanhoz – 2004. április 22-én kártérítési keresettel bírósághoz fordultak. Ebben annak megállapítását kérték, hogy a Bizottság a Görög Köztársaság közösségi környezetvédelmi jog terén vélelmezett kötelezettségzegéseivel kapcsolatban benyújtott panasz elintézése során tanúsított magatartása miatt nem vagyoni kárt szenvedtek. A T-42/04. számú ügyben 2006. január 13-án hozott végzésében az Elsőfokú Bíróság elutasította a keresetet, amelyet később az Európai Bíróság C-167/06. P. számú ítéletében jóváhagyott, mondván, az ombudsman következtetései nem kötik a közösségi bíróságot, egyszerűen a jó közigazgatás, a helyes hivatali magatartás elvének megsértésére mutat rá, az ombudsmannak nincs jogköre kötelező erejű döntéseket hozni. Eljárása egy alternatív, bíróságon kívüli utat jelent az Unió polgárai számára, amely különleges szempontoknak felel meg és nem szükségszerűen ugyanaz a célja, mint a bíróság előtt indított keresetnek. Ha az ombudsman valamely magatartást hivatali visszásságnak minősít,

³³⁷ Nikiforos DIAMANDOUROS: „What can the European Ombudsman do for Citizens, NGOs, Bussinesses and Associations?” Information Visit to Budapest, Hungary, 15 September 2008. 13. A dokumentumot Dr. Haraszi Katalin, az Országgyűlési Biztosok Hivatalának munkatársa bocsátotta rendelkezésemre.

önmagában még nem jelenti azt, hogy az érintett intézmény vagy szerv által megvalósított magatartás megvalósítja az ítélkezési gyakorlat szerinti kellően egyértelmű jogi norma megsértését.³³⁸ Ezért a bíróságnak nem kell figyelembe venni az ombudsman által tett következtetéseket, mivel a bíróságnak kell elvégeznie a tények és bizonyítékok jogi értékelését, így az ombudsman döntésének értékelését, és ebből kell levonnia saját következtetéseit.³³⁹

³³⁸ A C-167/06. P. számú *Komninou and Others v. Commission* ügyben 2007. október 25-én hozott ítélet 44. pontja.

³³⁹ 338. lj. 45. pont.

MÁSODIK RÉSZ

1. AZ OMBUDSMAN ELJÁRÁSA

Az ombudsman eljárása egy összetett folyamat, amelyet három szakaszra oszthatok: a panasz benyújtásakor elinduló szakaszra, a vizsgálati részre, majd pedig a záró döntéshozatali szakaszra.

1.1. A PANASZ ÁTVÉTELE

A panasz esetében fontos, hogy egyértelműen kitűnjenek azok az adatok, amelyek alapján a hivatal az első lépéseket meg tudja tenni. Alapvető követelmény, hogy beazonosíthatóak legyenek az érintettek, tehát a panaszt legelőször azonosítják, megtörténik a panasz benyújtójának és a panasszal érintett intézménynek vagy szervnek az azonosítása. Ezt követően iktatószámot kap és nyilvántartásba veszik. A panasztevőjének az átvételről értesítést küldenek, amelyen a panasz iktatószámát és az ügyben eljáró jogász nevét feltüntetik. Ezek a lépések azt célozzák, hogy a panaszos nyomon tudja követni az ügyét. Az ombudsman a beérkezett panaszról értesíti a panasszal érintett intézményt vagy szervet is, és a lehető leghamarabb értesíti a panasz benyújtóját az ügyben tett intézkedéseiről.

Mielőtt azonban az ombudsman bármilyen további lépést is tenne az ügyben, elsőként dönt a panasz elfogadhatóságáról, és arról, hogy rendelkezik-e a szükséges hatáskörrel az eljárás lefolytatásához. Az alábbiakban azokat a pontokat sorolom fel, amelyek mentén a hivatal a hatáskör és az elfogadhatóság tényét vizsgálja.

1.1.1. A HATÁSKÖR VIZSGÁLATA

Az ombudsman működésének hatásköri kereteit korábban már bemutattam, amelyre a vonatkozó előírások a Maastrichti Szerződésen kívül az Alapszabályban, az Európai Parlament Eljárási Szabályzatában, és a végrehajtási rendelkezésekben találhatók.³⁴⁰ Az ombudsmani eljárás kezdő lépése a hatásköri vizsgálat, ezt követően dönt arról,

³⁴⁰ Lásd Első rész.

hogyan elfogadható-e a panasz. Amennyiben úgy véli, hogy a döntéshez további információra, illetve dokumentumra van szüksége, akkor a panasz benyújtójától kérheti ezek előterjesztését.³⁴¹ A hatáskör fennálltát a következő pontok mentén lehet vizsgálni:

1.1.1.1. HIVATALI VISSZÁSSÁG

A beadott panasznak hivatali visszáságra kell vonatkoznia, hiszen – amint azt az EUMSZ, az Alapszabály és a Végrehajtási rendelkezések is rögzítik – az ombudsman a hivatali visszasságok esetén jár el, hivatala létrehozásának célja a közösségi intézményeknek és szervezeteknek a közösségi polgárokkal kapcsolatos tevékenysége, eljárásuk során keletkező feltételezett visszasságok felderítése és lehetőség szerinti „orvoslása”.

Az ombudsmani hivatalok általános jellemzője, hogy a közigazgatás egyedi döntéseit, intézkedéseit és mulasztásait hivatottak vizsgálni, és nem rendelkeznek hatáskörrel az alapul szolgáló jogszabályok vizsgálatára, ami – mint erről majd a későbbiekben az egyes intézményeket érintő ügyekben szó lesz – az európai ombudsman esetében már nem egészen így van.³⁴² Az ombudsman a 2744/2005/GG számú ügyben még rámutatott arra, hogy nem vizsgálhatja a közösségi jogalkalmazási tevékenység alapját képező jogi szabályozást. Ez az eset az ombudsman segítőkészségén túl az intézményközi együttműködésre is jó példa volt.

Az ügy panaszosa az egykori Német Demokratikus Köztársaságban tanult ápolónak, majd több mint 15 évig ott is dolgozott. Állása elvesztését követően Ausztriában helyezkedett el, de munkaviszonya megszűnt, mert a német hatóságok nem adtak ki egy olyan igazolást, amelyet az osztrák munkaadó kért. A panasz szerint az európai jogalkotás megkövetelte tőle annak bizonyítását, hogy az adott munkaterületen meghatározott ideig megszakítás nélkül dolgozott. Mivel ő ennek nem tudott megfelelni – mert bár évtizedes szakmai tapasztalatokkal rendelkezett, de két alkalommal is rövid ideig munkanélküli volt – ezt méltánytalannak tartotta. A szóban forgó 77/452/EEC irányelv 4. cikke szerint ugyanis az ápolók korábbi képzettségét szolgáló diplomák, bizonyítványok és egyéb más bizonyító erejű iratok tagállamok által történő elismerésénél a felsoroltak elégségesek, de az irányelv kiköti azt is, hogy egy olyan bizonyítványt is szükséges mellékelni ezekhez, amely szerint a bizonyítvány kiállítását megelőző 5 évben legalább 3 évig ténylegesen és jogszerűen ápolóként tevékenykedett. A német egyesítést követően bevezetett 77/452. számú irányelv 4a cikkének szövegezése, amely az NDK-ban kiállított diplomákat érintette, megegyezett a 4. cikkével, azzal a különbséggel, hogy az illető személynek megszakítás nélkül kellett dolgoznia 3 évig. Mivel a panasz európai jogalkotással volt kapcsolatos, az ombudsman nem találta befogadhatónak, de segítségnyújtás céljából az ombudsman megvizsgálta az irányelv különböző nyelvű szövegezését. Ennek során megállapította, hogy hiba van az irányelv német változatában, mivel az angol, a francia, a spanyol, a portugál, a holland és

³⁴¹ (240. lj.) Végrehajtási rendelkezés 3. cikk (1) bek.

³⁴² Lásd később a Második részt.

az olasz verziók nem követelték meg a megszakítás nélküli 3 évet. Erről tájékoztatta a panaszoszt és a Bizottságot is: a Bizottság egyetértett az észrevétellel, a panaszos pedig felhatalmazta a Bizottságot az ügyében, hogy a német hatóságoknál kezdeményezzen eljárást.³⁴³

Előfordulhat, hogy hibás a szabályozás, és ekkor a jogszabályok betartásával is születhet jogsértő döntés. Ezt ellensúlyozandó, számos nemzeti ombudsmannak a hatáskörébe tartozik a jogi szabályozás vizsgálata is, és akár fel is léphet annak megváltoztatása érdekében, európai „kollégájuknak” ugyanakkor korlátozott lehetőségei vannak.³⁴⁴

Mivel az ombudsman vizsgálatának tárgya nem lehet politikai jellegű döntés sem, nem vizsgálta azt a beadványt sem, amely az Európai Parlamentnek a Csendes-óceán déli részén végzett francia nukleáris kísérlettel kapcsolatos állásfoglalását panaszolta be.³⁴⁵

1.1.1.1.1. A PARLAMENT ÉS AZ OMBUDSMAN EGYÜTTMŰKÖDÉSE

A Parlament és az ombudsman kapcsolatát árnyalja az is, hogy amikor az ombudsman úgy ítéli meg, hogy a panaszos által benyújtott „beadvány” nem panaszként, hanem petícióként bírálendő el, akkor lehetősége van továbbítani a petíciók kezelésére hivatott európai uniós szerv, vagyis az Európai Parlament felé.³⁴⁶ Rá kell mutatni arra, hogy ez az eljárás csak lehetőség és nem kötelesség, mert nem automatikus: az ombudsman csak akkor élhet a továbbítással, ha a panasz benyújtója is hozzájárul az átadáshoz. Ugyanakkor *vice versa*, amikor a Parlament úgy ítéli meg, hogy a hozzá benyújtott petíció panaszként kezelendő, azt átadja az ombudsman hivatalának, de ezt itt is csak a benyújtó hozzájárulásával teheti meg.³⁴⁷ Így történt ez a 441/2002//ME számú ügyben is, amikor a panasz benyújtójának azt tanácsolta az ombudsman, hogy panaszát petícióként juttassa el a Parlamentnek. A panaszos ugyanis azzal fordult az ombudsmanhoz, hogy az Európai Unió Tanácsa egy döntésében korlátozta a vitaminokhoz és ásványi anyagokhoz való hozzájutást és használatot. Mivel a panasz nem hivatali visszasságot feltételezett, hanem a közösségi jogalkotás érdemét érintette, ezért ezt az ombudsman elutasította, de javasolta petícióként történő beadását.³⁴⁸ Hasonlóan járt el az ombudsman a 2881/2004/JMA számú ügyben is, amikor panaszosok egy csoportja nyílt levelet intézett hozzá a barcelonai *EL Triangle* nevű újságban. Ebben hátrányos megkülönböztetésre hivatkoztak, mert az Európai Alkotmány nem ismerte el a katalán hivatalos nyelvnek. Levelükben ismertettek számos, a katalán nyelv fontosságára és a katalán nyelvet Európában használó emberek

³⁴³ 2744/2005/GG számú ügy. *Annual Report 2005*. 40.

³⁴⁴ Somody Bernadette: „Az Európai Unió ombudsmanja” *Acta Humana* 2003/3. 113.

³⁴⁵ The European Ombudsman: *Report for the year 1995* (Luxembourg: Publications Office 1996) 1.3.3. A nukleáris kísérlettel kapcsolatban lásd Order of the President of the Court of First Instance of 22 December 1995. Case T-219/95 R (French Nuclear Tests).

³⁴⁶ (240. lj.) Végrehajtási rendelkezés 2. cikk (4) bek.

³⁴⁷ (240. lj.) Végrehajtási rendelkezés 2. cikk (3) bek.

³⁴⁸ The European Ombudsman: *Annual Report 2002* (Luxembourg: Publications Office 2003) 18.

jelentős számára utaló tényezőt. Panaszuk azonban egy, a Szerződések módosítását célzó javaslatra vonatkozott, és az ombudsman szerint nem volt kapcsolatban hivatali visszaállással, amely így a hatáskörén kívül esett. Ezért a panaszt továbbította az Európai Parlamentnek, hogy petícióként kezelje.³⁴⁹

Egyébként az ombudsman szerint, amennyiben egy, a hivatalához benyújtott panaszt a Petíciós Bizottság korábban mint petíciót már megvizsgált, akkor rendszerint nem indokolt az ombudsman általi további vizsgálat. Amennyiben időközben új bizonyíték benyújtására került sor, akkor már indokolt az ombudsman eljárása.³⁵⁰ Az ombudsman vizsgálata, mint további eljárás, tehát csak ez utóbbi esetben történhet.

1.1.1.2. A KÖZÖSSÉGI JELLEG

Már korábban szó volt arról, hogy az európai ombudsman sajátossága, amely a többi ombudsmani hivataltól megkülönbözteti, a „közösségi” jelleg. Az ombudsmannak nincs hatásköre a közösségi intézményeken és szerveken kívül más hatóságok és személyek tevékenységét vizsgálni. Ahogyan azt az EUMSz is rögzíti, az ombudsman a közösségi intézmények és szervek tevékenységével kapcsolatban jár el, tagállami, nemzetközi, egyéb szervek, intézmények, szervezetek vonatkozásában nem. Az ombudsman megteheti azt, hogy amennyiben nem tartozik a hatáskörébe a beadvány, akkor azt átadja a hatáskörrel rendelkező hatóságnak. Itt is csak annak a feltételnek a teljesülésével teheti meg, hogy erről a lehetőségről tájékoztatja a panaszost, aki hozzájárul beadványának áthelyezéséhez,³⁵¹ egyébként pedig az ombudsman javasolhatja, hogy a panaszos maga forduljon más hatósághoz.³⁵² A fentiekben már említettem, hogy ezek az ombudsman számára nem kötelességgént vannak rögzítve, hanem csak lehetőségként.

Az ombudsman 1995-ös beszámolójából kitűnik, hogy sok panasz a közösségi jog tagállami szervek által történő helytelen alkalmazásával kapcsolatos. Ezek a nyugdíjasok jogaitól kezdve a diplomák elfogadásán át a munkanélküliségig sokféle témát érintettek. Ha a nemzeti hatóságok tevékenységével összefüggésben merül fel néhány EU-irányelv érintettsége a probléma jogi értékelésénél, az ombudsman átadja az ügyet az Európai Bizottságnak azzal, hogy annak hatáskörébe tartozhat. Így történt a 1527/2001/JMA számú ügyben, amelynek előzménye az volt, hogy a panaszos az andorrai spanyol polgárok tanácsának képviselőjében 2001 novemberében azt állítva fordult az európai ombudsmanhoz, hogy a spanyol hatóságok tévesen vetnek ki jövedelemadókat olyan állampolgáraikra, akiknek állandó lakhelye Andorrában van. A panaszos a probléma jelentősége miatt a kompetens bizottsági szolgálatokat is megkereste panaszával azt követően, hogy 2001 májusában konzultált az andorrai ombudsmanal.³⁵³

³⁴⁹ Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2004* (Luxembourg: Kiadóhivatal 2005) 39.

³⁵⁰ Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2006* (Luxembourg: Kiadóhivatal 2007) 39.

³⁵¹ (240. lj.) Végrehajtási rendelkezés 2. cikk (5) bek.

³⁵² *Alapokmány* 2. cikk (4) bek.

³⁵³ The European Ombudsman: *Annual Report 2001* (Luxembourg: Publications Office 2003) 22.

Az ombudsman hatásköréből adódóan nem járhat el Európa Tanáccsal kapcsolatos panasz miatt. Már 1995-ben, a hivatal működésének kezdetekor is volt két olyan panasz, amely az Emberi Jogok Európai Bizottságának döntését érintette. Mivel ez a szerv az Európa Tanács része, nem pedig az Unióé, nem lévén közösségi jellege, a panasz nem volt befogadható.³⁵⁴

Az Európai Tanács tevékenységével kapcsolatos beadványok sem képezhetik vizsgálat tárgyát, mert az Európai Tanács nem közösségi intézmény, csak a Maastrichti Szerződés 4. cikke szerint az Uniónak a fejlődéshez szükséges ösztönzést adja, és e fejlődés általános politikai irányelveit határozza meg. Ennek megfelelően azon ciprusi polgár beadványa sem tartozott hatáskörébe, aki az Európai Tanácsnak a török csatlakozási tárgyalások megkezdését elhatározó döntésével kapcsolatban fordult az ombudsmanhoz. A panasz alapját abban jelölte meg, hogy a döntés sérti az EU alapelveit, így az emberi jogok és alapvető jogok tiszteletben tartásának elvét, a szabadság és demokrácia elvét, ezért a tanácsi következtetések semmissé nyilvánítását kérte.³⁵⁵

1.1.1.2.1. AZ EURÓPAI OMBUDSMAN ÉS A TAGÁLLAMOK OMBUDSMANJAI

Az európai ombudsman és a nemzeti ombudsmanok között kialakult egy sajátos kapcsolat, mivel az európai ombudsmanhoz benyújtott panaszok nem kis része végül a nemzeti ombudsmani hivataloknál kerül elrendezésre. Az európai ombudsmanhoz benyújtott panaszok jelentős részét ugyanis olyan panaszok teszik ki, amelyek nem közösségi, hanem tagállami szervek, hivatalok tevékenységével kapcsolatosak, és így nem tartoznak hatáskörébe.³⁵⁶ Már az 1995-ös éves beszámolóból is kitűnik, hogy a nemzeti ombudsmanokhoz és az európai ombudsmanhoz beadott panaszok esetében, utóbbinál szokatlanul nagy volt az elfogadhatatlan panaszok száma, melyeknek 80%-a a nemzeti hatóságok feltételezett hivatali visszasságával volt kapcsolatos.³⁵⁷ A statisztikai adatok szerint 2006-ban az európai hivatalhoz beérkezett panaszok 78,5%-a (3 051 db) esett az ombudsman hatáskörén kívül.³⁵⁸ 2 856 esetben a beadvány nem közösségi intézményt, illetve szervet érintett. 2007-ben a beadványok 74%-a (2 400 db) esett a hatáskörén kívül, amelyből 2 263 irányult nem közösségi intézmény vagy szerv ellen.³⁵⁹ Ezeket a panaszos hozzájárulását követően vagy közvetlenül a hatáskörrel rendelkező nemzeti ombudsmanhoz továbbították, vagy a panaszosnak tanácsolták, hogy mely hatósághoz forduljon. Amennyiben az európai ombudsman az ügyet átadja a nemzeti ombudsmannak vagy hatóságnak, akkor azok tájékoztatják az európai ombudsman az ügy további részleteiről. Így történt azt követően is, hogy egy litván állampolgárnak az európai hivatalhoz beadott beadványának ügyét az ombudsman hatáskör hiányában átadta ír kollégájának. A litván állampolgár azért fordult az

³⁵⁴ The European Ombudsman: *Report for the year 1995* (Luxembourg: Publications Office 1996) 1.3.3.

³⁵⁵ The European Ombudsman: *Annual Report 2005* (Luxembourg: Publications Office 2003) 38.

³⁵⁶ Lásd ezzel kapcsolatban az Első rész XII/2. pontját.

³⁵⁷ The European Ombudsman: *Report for the year 1995* (Luxembourg: Publications Office 1996) 1.3.3.

³⁵⁸ Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2006*. Összefoglaló és statisztikák (Luxembourg: Kiadóhivatal 2007) 25.

³⁵⁹ Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2007* (Luxembourg: Kiadóhivatal 2008) 23.

uniós ombudsmanhoz, mert az ír hatóságok nem fogadták el házasságának érvényességét, amelyet Írországbán, orosz ortodox rítus szerint kötöttek, az ukrán állampolgárságú férjét pedig deportálással fenyegették meg. Az ír ombudsman utólag tájékoztatta az ombudsmant, hogy időközben megtartották az ír polgári esküvőt is, és az ügy az ír Legfelsőbb Bíróság előtt van.³⁶⁰ Hasonlóan járt el az 1363/2004/ELB számú ügyben, amelynél munkanélküli segély folyósításával kapcsolatban fordult egy francia állampolgár az ombudsmanhoz. Az ügy előzményeként a francia *Assedic*, a munkanélküliségi biztosítás kifizetését menedzselő szervezet úgy egyezett bele a panaszosnak való segély folyósításába, hogyha utóbbi elvégez egy tanfolyamot. A panaszos Belgiumban végzett el egy nővérképzőt, de az *Assedic* azzal utasította el a segély kifizetését, hogy a tanfolyamközpont nem Franciaországban volt. Miután az ombudsman a panaszos hozzájárulását követően átadta panaszát a francia ombudsmannak, utóbbi később tájékoztatta, hogy találtak megoldást a panaszra.³⁶¹

1.1.1.3. AZ OMBUDSMAN ÉS A BÍRÓSÁGOK

Bár az európai ombudsman hatáskörébe a közösségi intézmények és szervek tevékenysége során jelentkező hivatali visszasságok vizsgálata tartozik, a közösségi intézmények közül kivételt képez az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság, mivel e két szerv esetében csak adminisztratív tevékenységüket érintő panasszal kapcsolatban járhat el. Az ombudsmannal ezzel kapcsolatban értelemszerűen felmerül a kérdés, hogy miképpen határozható meg ez a típusú tevékenység, hiszen 2007-ben a nem adminisztratív tevékenységet érintő panaszok 0,4%-ot tettek ki. Hogy mikor jár el az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság igazságszolgáltatási jogkörében, arra az európai ombudsman 1998-as éves jelentésében feltüntetett 126/97/VK számú ügy már útmutatóul szolgál. 1997 februárjában Hartmut Nassauer parlamenti képviselő továbbított egy panaszt az ombudsmannak, amelyben a panaszos azt állította, hogy az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság tanácsnokai (*registrars*) hivatali visszasságot követtek el, amikor arra vonatkozó kérésében jártak el, hogy a Bíróságon kezdeményezett eljárás anyagaihoz hozzáférhessen. A panaszos szerint a tanácsnokok igazgatási minőségükben tevékenykednek, ezért az ilyen döntések nem tekinthetők a Bíróságok igazságszolgáltatási tevékenysége során hozottaknak. Továbbá azzal érvelt, hogy a polgárok dokumentumaikhoz való hozzáférése a Bíróságon alapvető joguk, amelyet mind a nemzeti alkotmányokban, mind az EJE-ben rögzítettek, és e jog tiszteletben tartásának elmulasztása a tagállamok alkotmányait sérti, különösen a Német Alkotmány 103. cikkét. Az ombudsman megállapítása szerint közösségi jogi kérdés, hogy a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységét érinti-e panasz, amelynek eldöntésénél a legfőbb szerv az Európai Bíróság. Az ombudsman érdeklődésére az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság elnökei kimondták, hogy a bíróságok

³⁶⁰ 2622/2005/JMA számú ügy. Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2005. A 10 éves fennállás ünneplése 1995–2005* (Luxembourg: Kiadóhivatal 2006) 44.

³⁶¹ 1363/2004/ELB számú ügy. Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2005* (Luxembourg: Kiadóhivatal 2006) 44.

igazságszolgáltatási tevékenységük keretében járnak el ügyiratokhoz történő hozzáférésre irányuló kéréseknél. Erre tekintettel az ombudsmannak nem kellett folytatnia a lehetséges hivatali visszasságra vonatkozó vizsgálódásait, így az ombudsman az ügyet le is zárta.³⁶² Az előbbi esethez hasonlóan, a gyakorlat, vagyis a beérkezett panaszok adták meg a választ, hogy mikor jár el igazságszolgáltatási jogkörben a Bíróság, és mikor járhat el az ombudsman vele szemben. A Bíróságokat érintő eseteknél az ombudsmannak hatásköre volt eljárni például versenyvizsgáról való kizárással kapcsolatos döntésben,³⁶³ hazatérési támogatás igénylésére vonatkozó válaszadás elmaradásánál,³⁶⁴ utazási költség megtérítése ügyében a válaszadás elmulasztásánál,³⁶⁵ jogi segítségre vonatkozó információkéréssel kapcsolatos válaszadás elmulasztásánál,³⁶⁶ fordítási szolgáltatással kapcsolatos pályázati javítósablonhoz hozzáférés megtagadásánál.³⁶⁷

1.1.1.4. A PANASZT BENYÚJTÓ SZEMÉLY NEM JOGOSULT A PANASZ BENYÚJTÁSÁRA

Korábban már szó volt arról, hogy ki jogosult az ombudsmanhoz fordulni. A személyi feltételek hiányát szemlélteti az az eset, amikor egy marokkói állampolgár marokkói címről írásban fordult az ombudsmanhoz panaszával, amelyben Franciaországból történő kiutasítását sérelmezte. A 978/97/XD számú ügyben felpanaszolta, hogy miután a párizsi prefektus visszavonta a tartózkodási engedélyét a kiutasítás bírósági meghallgatás nélkül történt. Az ombudsman ebben az esetben nem rendelkezett hatáskörrel, mivel a panaszos olyasvalaki volt, aki nem polgára az Európai Uniónak, illetve nem rendelkezik lakhellyel az Unió valamelyik tagállamában. Azonban a panaszost tájékoztatta azokról az általános feltételekről, amelyek alapján ügyével az Emberi Jogok Európai Bizottságához fordulhat. Az eset kapcsán érdemes megjegyezni, hogy ha a panaszos fizikailag Franciaországban tartózkodott volna, akkor sem rendelkezett volna az ombudsman hatáskörrel, mert hiányzott a közösségi jelleg: a panasz nem közösségi intézmény vagy szerv ellen irányult.³⁶⁸

³⁶² The European Ombudsman: *Annual Report for 1998* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 1999) 17.

³⁶³ Decision of the European Ombudsman on complaint 718/99/GG against the Court of Justice of the European Communities, Decision of the European Ombudsman on complaint 408/99/VK against the Court of Justice.

³⁶⁴ Decision of the European Ombudsman on complaint 1751/2001/GG against the Court of Justice of the European Communities.

³⁶⁵ Decision of the European Ombudsman on complaint 141/2002/JMA against the European Court of Justice.

³⁶⁶ Decision of the European Ombudsman on complaint 1763/2002/(IJH)BB against the Court of Justice of the European Communities.

³⁶⁷ Decision of the European Ombudsman closing the inquiry on complaint 494/2006/TN against the Court of Justice of the European Communities.

³⁶⁸ Case 978/97/XD. The European Ombudsman: *Annual Report 1997* (Luxembourg: Publications Office 1998) 18.

1.1.2. A PANASZ ELFOGADHATÓSÁGÁNAK VIZSGÁLATA

A panasz elfogadhatóságát az Alapszabályban felsorolt követelményeknek való megfelelés alapján ítélik meg. Ezek a beazonosíthatóság, a határidőkorlát, az előzetes megkeresés, folyamatban lévő vagy lezárt bírósági eljárás ténye és a munkaviszony dimenziója.

1.1.2.1. BEAZONOSÍTHATÓSÁG

Előírás az, hogy a panasznak alkalmasnak kell lennie arra, hogy a benyújtóját és a panasz tárgyát is beazonosíthassák.³⁶⁹ Értelemszerűen addig nem lehet az eljárást elindítani, amíg nem egyértelmű a panaszos személye, és az az intézmény vagy szerv, amelynek eljárásával kapcsolatban panasszal él. Ennek hiányában nehezen lehetne elindítani bármilyen eljárást, hiszen nem lehetne tudni, kik is voltaképpen a panasszal érintett felek.

1.1.2.2. HATÁRIDŐKORLÁT

Az ombudsmanhoz benyújtható panaszra kétéves határidőkorlátot állapítottak meg. Ennek a határidőnek a kezdő napja az a nap, amikor a panaszt tevőnek a panasz alapjául szolgáló tény(ek) tudomására jut(nak).³⁷⁰ Fontos megjegyezni, hogy a kétéves korlát azonban csak a benyújtott panaszokra vonatkozik, a saját döntés alapján indított vizsgálatokra nem. Amennyiben megnézzük az 1995-ös beszámolót, akkor az ombudsman még arra hivatkozva veti el a kétéves korlát pontos alkalmazását, hogy az intézményt még éppen csak felállították, és túl szigorú lenne megkövetelni a panaszt tevőktől, hogy a tudomásra jutástól számított két éven belül tegyenek panaszt. Ugyanakkor a kétéves korlát szükségességét támasztja alá az, hogy aránytalan nagy terhet jelentene a most már 14 évesnek tekinthető hivatal számára feldolgozni a többéves panaszokat, beszerezni a vonatkozó dokumentumokat stb. Ez hátráltatná az aktuális panaszok feldolgozását is, és a hivatali dolgozók létszámát is növelni kellene. Arról nem is beszélve, hogy – a panaszok jellegéből adódóan – bizonyos panaszosok több évvel később történő elbírálása a panaszos számára már nem sok gyakorlati eredményt hozna, illetve szinte lehetetlen lenne a sérelmezett eljárás korrigálása. Megjegyzem, figyelembe kell venni azt, hogy még ilyen esetekben is lehet morális súlya az ombudsman eljárásának, s az üggyel kapcsolatos következtetései elősegíthetik a jövőben a hasonló visszasságok megismétlődését. Példa a kétéves felételre, hogy az ombudsman a kétéves időtartam túllépése miatt utasította el azt a panaszt, amelyet az ügyfél az Európai Bizottság elutasító döntésével szemben nyújtott be. A 1011/2002/ME számú ügy háttere, hogy a panaszos a Bizottság által kiírt nyílt pályázatban, az általános adminisztráció területén történő alkalmazásra jelentkezett. A jelentkezését 1999 áprilisában elutasították, mivel nem teljesítette a 12 éves

³⁶⁹ *Alapokmány* 2. cikk (3) bek.

³⁷⁰ *Alapokmány* 2. cikk (4) bek.

szakmai tapasztalat követelményét. A panaszos kétszer fellebbezett a bizottsági döntéssel szemben, de a Bizottság mind a kétszer elutasította (1999 júniusában). Az érintett személy 2002 májusában panaszt nyújtott be az európai ombudsmanhoz az 1999-es elutasító döntéssel szemben. Az ombudsman ezt követően tájékoztatta arról, hogy mivel a panaszos nem a tudomására jutott két éven belül tette meg a panaszát, ezért panaszával nem foglalkozhat.³⁷¹

1.1.2.3. ELŐZETES MEGKERESÉS

A panaszos csak azt követően fordulhat az ombudsmanhoz, hogy az érintett intézményeknél vagy szerveknél a megfelelő közigazgatási lehetőségeket kimerítette.³⁷² Tehát amennyiben a panaszos az intézménnyel vagy szervvel nem tud konszenzusra jutni a rendelkezésre álló lehetőségek igénybevételével, akkor az ombudsmanhoz mint „közvetítőhöz” fordulhat. A megfelelő közigazgatási lehetőségeken itt nem a formális jogorvoslatok kimerítését kell érteni, hanem azt, hogy a panaszos kapcsolatba lépett az intézménnyel vagy szervvel, például levélben vagy telefonon keresztül, ezáltal lehetőséget adva az intézménynek vagy szervnek, hogy panaszáról tudomást szerezzen, és azzal foglalkozzon.³⁷³ Erre példa a 761/2003/FA számú ügyben egy angol állampolgárnak az Európai Parlament ellen benyújtott panasz. A panasz oka az volt, hogy a Parlament honlapján nem találta meg képviselője nevét és a kapcsolat felvételéhez szükséges információkat. Az ombudsman hivatala e-mailben tájékoztatta a panaszost a Parlament egyesült királyságbeli honlapjának címéről, ahol megtalálhatta a képviselőkkel kapcsolatos információt. A panaszos megköszönte a segítséget, és hajlandó volt panaszát visszavonására, amennyiben a Parlament honlapjának keresőfunkciója az ilyen típusú információk megtalálására alkalmassá válik. Az ombudsman azonban úgy vélte, hogy a panaszosnak e kérésével előbb közvetlenül az Európai Parlament honlapjának webmesteréhez kellene fordulnia, és erről az álláspontjáról tájékoztatta a panaszost.³⁷⁴

1.1.2.4. FOLYAMATBAN LÉVŐ, ILLETVE LEZÁRT BÍRÓSÁGI ELJÁRÁS

Az ombudsmannak elfogadhatatlannak kell nyilvánítania a panaszt folyamatban lévő vagy lezárt bírósági eljárás esetén. Amennyiben már folyik a vizsgálat, akkor fentiek fennforgásakor le kell zárnia a vizsgálatot, a már esetleg elvégzett vizsgálatok eredményét pedig irattárba kell helyezni.³⁷⁵ A benyújtott panasz az igazgatási és bírósági eljárásokra érvényes fellebbezési határidőket nem szakítja meg.³⁷⁶ Ebből következően, amennyiben az ombudsmanhoz panaszt benyújtó személy úgy dönt, akkor az ombuds-

³⁷¹ Case 1011/2002/ME. The European Ombudsman: *Annual Report 2002* (Luxembourg: Publications Office 2003) 21.

³⁷² *Alapokmány* 2. cikk (4) bek.

³⁷³ The European Ombudsman: *Report for the year 1995* (Luxembourg: Publications Office 1996) I.3.3.

³⁷⁴ 761/2003/FA számú ügy. Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2003* (Luxembourg: Kiadóhivatal 2004) 29.

³⁷⁵ *Alapokmány* 2. cikk (7) bek.

³⁷⁶ *Alapokmány* 2. cikk (6) bek.

man hivatala után ügyével bírósághoz is fordulhat. Viszont amennyiben panasza valamely bírósági eljárás tárgyát képezi, akkor *vice versa* nem fordulhat az ombudsmanhoz, mert ha a feltételezett tények bírósági eljárás tárgyát képezik, az ombudsman nem folytathat le ezeket érintő párhuzamos vizsgálatokat. Az ombudsmannak tehát nincs hatásköre, hogy folyamatban lévő ügybe beleavatkozzon. Nemcsak folyamatban lévő ügyben nem lehet az ombudsman hivatalához fordulni, hanem olyan tényekkel kapcsolatban sem, amelyek korábban bírósági eljárás tárgyát képezték; az ombudsmannak ugyanis nincs hatásköre felülbírálni lezárt bírósági ügyet, illetve megkérdőjelezni bírósági határozatok megalapozottságát.³⁷⁷

Számos államban nem feltétel, hogy mielőtt valamely ügyben megkeresné az ombudsmant, előzetesen a bírósághoz kell fordulni, vagy a jogorvoslati lehetőségeket ki kell meríteni. Persze máshol ennek ellenkezője az irányadó, így Hollandiában azt követően lehet az ombudsmanhoz fordulni, hogy kimerítették a jogorvoslati lehetőségeket. Azokban az esetekben, ahol az ombudsman addig nem járhat el, amíg egy bíróság rendelkezik hatáskörrel, a polgároknak a hatáskörrel bíró bíróságokhoz történő utalása, és ebben való segítése megelőzi azt, hogy a polgárt a panasz orvoslásához szükséges formai előírások összetettsége összezavarja.³⁷⁸

Az elmondottnak megfelelően járt el az ombudsman a 223/98/IJH számú ügyben, amelyben 1998 februárjában egy jogász az ügyfelét – egy céget – érintő jogi eljárás ügyében írásban megkereste. A cég korábban, 1997 márciusában a Bizottsághoz fordult két másik cég tervezett fúziójának kivizsgálása miatt. A Bizottság ugyanakkor visszautasította a vizsgálat megindítását, a cég pedig az Elsőfokú Bíróság elé vitte az ügyet az elutasítás megváltoztatására. A jogász kérésében az ombudsman beavatkozását kérte a bíróság előtt folyó ügyben, illetve annak kivizsgálását, hogy a Bizottság korrekt volt-e akkor, amikor elutasította a cég panaszának kivizsgálását. Az ombudsman válaszában tájékoztatta a panaszost, hogy nincs hatásköre beavatkozni a bírósági eljárásba, és nem vizsgálódhat a Bizottság kifogásolt eljárása miatt, mivel a feltételezett tények már bírósági eljárás tárgyát képezik.³⁷⁹

1.1.2.5. MUNKAVISZONNYAL KAPCSOLATOS PANASZ

Az ombudsmanhoz nem nyújtható be a közösségi intézmények vagy szervek, valamint azok tisztviselői vagy más alkalmazottai közötti munkaviszonnyal kapcsolatos panasz, kivéve, ha az érintett személy valamennyi, belső igazgatási kérelem és panasz benyújtására rendelkezésre álló lehetőséget – különösen a személyzeti szabályzat 90. cikkének (1) és (2) bekezdésében említett eljárásokat – kimerítette, és a megkeresett hatóság válaszadási határideje lejárt.³⁸⁰ Az ombudsman egyébként rá-

³⁷⁷ *Alapokmány* 1. cikk (3) bek.

³⁷⁸ F. M. Leonard BESSELINK: „Types of National Institutions for the Protection of Human Rights: An Overview of Organizational and Legal Issues” in Kamal HOSSAIN – F. M. Leonard BESSELINK – Haile SELASSIE GEBRE SELASSIE – Edmond VÖLKER: *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices, National Experiences throughout the World* (The Hague: Kluwer Law International 2000) 158.

³⁷⁹ 223/98/IJH számú ügy. The European Ombudsman: *Annual Report 1998* (Luxembourg: Publications Office 1999) 24.

³⁸⁰ *Alapokmány* 2. cikk (8) bek.

mutatott arra, hogy a 90. cikk (2) bekezdése alapján benyújtott panasz megválaszolásának elmulasztása hivatali visszásságnak minősül.³⁸¹ A személyzeti szabályzat szerint a négy hónapos határidőn belüli válaszadás elmaradása hallgatólagos negatív döntésnek tekintendő, vagyis e rendelkezés azt a célt szolgálja, hogy az érintett személy a válaszadás elmaradását hallgatólagos negatív döntésnek véve fellebbezhet a Közzolgálati Törvényszékhez.

1.2. A VIZSGÁLAT

Amennyiben az ombudsman előzetes „ellenőrzések” alapján úgy ítéli meg, hogy a panasz nem tartozik a hatáskörébe, s nem fogadható be, akkor lezárja az ügyet és javasolhatja a panaszt tevőnek, hogy forduljon más hatósághoz.³⁸² Ellenkező esetben, a hatáskör megléte és a panasz elfogadhatósága még nem jelenti azt, hogy automatikusan elindítják a vizsgálatot. Első lépésként a benyújtott panasz alapján dönt arról, hogy az abban megfogalmazottak kellő alapot biztosítanak-e a vizsgálat megindításához.³⁸³ Amennyiben úgy véli, hogy a panaszban megfogalmazottak nem elégségesek, akkor nem indítja el a vizsgálatot, a panasszal kapcsolatos ügyet lezárja, a panasztevőjét pedig értesíti, ahogyan ez történt az 526/2003/GG számú esetben is. A panaszos egy német házaspár volt, és a pár mindkét tagja egy baleset következtében mozgássérült lett. Úgy vélték, hogy a társadalombiztosító igazságtalanul bánt velük, mert további kezelésekre tarthattak volna igényt. Ezért több német minisztériumot, egyéb hivatalt, német bíróságot, a Német Parlament Petíciós Bizottságát felkerestek, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságához (EJEB) fordultak, de sikertelenül jártak. Az Európai Parlament Petíciós Bizottságát is megkeresték, de mivel ügyük nem volt kapcsolatban uniós témával, így nem tartozott a hatáskörébe. Az Európai Bizottság két levélben is tájékoztatta őket, hogy nem áll módjában segíteni. Ezt követően fordultak az ombudsmanhoz, és a Petíciós Bizottság döntését, valamint a Bizottság válaszait vitatták. Előbbi döntése kapcsán az ombudsman úgy vélte, hogy nem áll fenn hivatali visszásság, mivel a bizottság munkája a Parlament politikai tevékenységének részét képezi. A Bizottság által adott válasz pedig véleménye szerint megállta a helyét, ezért a vizsgálat kezdeményezése nem volt indokolt.³⁸⁴

Amennyiben a Petíciós Bizottság egy, az ombudsmanhoz benyújtott panaszt korábban petícióként már elbírált, az ombudsman úgy tekint a panaszra, hogy az abban megfogalmazottak szerint nincs kellő alap a vizsgálat megindításához, kivéve, ha új bizonyítékot terjesztenek elő.³⁸⁵ Megjegyezendő, hogy amikor nincs konkrét panasz,

³⁸¹ Decision of the European Ombudsman on complaint 1217/2004/OV against the European Personnel Selection Office és Decision of the European Ombudsman on complaint 2227/2004/MF against the European Commission.

³⁸² (240. lj.) Végrehajtási rendelkezés 3. cikk (2) bek.

³⁸³ Az európai ombudsman határozata végrehajtási rendelkezések elfogadásáról 4. cikk (1) bek.

³⁸⁴ 526/2003/GG számú ügy. Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2003* (Luxembourg: Kiadóhivatal 2004) 30.

³⁸⁵ The European Ombudsman: *Annual Report 2000* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2001) 21.

az ombudsman még *proprio motu* dönthet a vizsgálat lefolytatásáról. Ez a lehetősége egyébként előnyt biztosít neki a bíróságokkal szemben az intézmények nyilvános elszámoltathatósága terén. Általában akkor él ezzel a lehetőséggel, amikor számos különféle panasszal kapcsolatban egy általánosabb probléma körvonalazódik. Nagyon fontos rámutatni, hogy többek között e lehetősége alapozza meg az ombudsman széles vizsgálati jogkörét.

Ha az ombudsman a panaszt megalapozottnak tartja a vizsgálat megindításához, értesíti a panasztevőjét és az érintett intézményt. Utóbbinak továbbítja a beadvány egy másolatát, és felkéri, hogy meghatározott határidőn belül, ami rendes körülmények között három hónap, küldje el véleményét. Az Európai Parlament és a Bizottság 2004-ben megállapodást kötött, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadásával kapcsolatos panaszok tekintetében két hónapos határidőt állapít meg. Az elküldött beadványban megjelölheti azokat a pontokat, amelyekkel kapcsolatban állásfoglalást vár.³⁸⁶

Ezt követően az intézmény visszaküldi a véleményben rögzített állásfoglalást az ombudsmannak, aki eljuttatja azt a panaszosnak. A panaszos általában egy hónapon belül reagálhat az abban megfogalmazottakra. Miután az ombudsman megkapta a panaszos észrevételeit – az érintett intézmény véleménye és az észrevételek figyelembevételét követően –, az ügyet határozattal lezárhatja (indoklással), illetve dönt-het a vizsgálat folytatásáról.³⁸⁷

Az ombudsman számára azonban meglehetősen nagy szabadságot adtak, mivel nemcsak a vizsgálat elindításáról vagy indítás mellőzéséről dönt, hanem arról is, hogy az indítás esetén milyen fajtájú, általa indokoltnak tartott vizsgálatokat szükséges lefolytatni. Az EUMSz 228. cikke ugyanis kimondja, hogy az ombudsman azokat a vizsgálatokat folytatja le, amelyeket indokoltnak vél.³⁸⁸ Ez magában foglalhatja külső segítség igénybevételét is, így tanulmányok és szakvélemények beszerzését, amennyiben úgy véli, hogy a vizsgálat sikeres lefolytatásához nélkülözhetetlenek.³⁸⁹ A fentiekből láthatjuk, hogy az ombudsmannak hivatala ellátásához az objektivitás nélkülözhetetlen, végig ennek a követelménynek megfelelően kell meghoznia a döntéseket. Objektivitásához társuló szakértelem teszi lehetővé, hogy felmérje azokat a lépéseket, amelyek szükségesek egy ügy lezárásához. Így dönti el azt is, hogy szükségesek-e, és milyen típusú tanulmányok, szakvélemények felhasználása segít az ügyben.

1.2.1. STRATÉGIAI MUNKA

1.2.1.1. STRATÉGIAI KEZDEMÉNYEZÉSEK

Az ombudsman eljárás megindítása nélkül is felhívhatja a figyelmet az uniós szervezetek rendszerszintű problémáira, például bizonyos ügyek tisztázását kérheti az intézménytől mielőtt eldönti, hogy szükséges-e a vizsgálat megindítása, az intézmények-

³⁸⁶ (240. lj.) Végrehajtási rendelkezések 4. cikk (3) bek.

³⁸⁷ (240. lj.) Végrehajtási rendelkezések 4. cikk (5) bek.

³⁸⁸ Európai Közösséget létrehozó szerződés 195. cikk [III-335] (1) bek. és *Alapokmány* 3. cikk (1) bek.

³⁸⁹ (240. lj.) Végrehajtási rendelkezések 5. cikk (5) bek.

nek javasolhat fontos ügyekben, közérdekű dolgokra hívhatja fel a figyelmet. Ezek tehát pontosítási kérelmek, és nem hivatalos eljárások. 2017-ben nyolc ilyen kezdeményezést indított, ilyen volt az Európai Tanács lobbitevékenységének átláthatósága; a Brexit átláthatósága; az európai polgári kezdeményezés fejlesztése; a közvélemény tájékoztatása az EU–Törökország „nyilatkozatról”; a „forgóajtó-jelenség” szabályai különböző uniós intézményekben és szervezetben; az ENO párhuzamos kezdeményezése az ózonnal kapcsolatos szabályozásról.

Az EU–Törökország „nyilatkozat” kapcsán az ombudsman felhívta a Tanács figyelmét arra, hogy az EU–Törökország megállapodásról szóló egyetlen hiteles információforrás egy sajtóközlemény volt. Mivel az EU Törvényszéke által 2017 elején tett megállapítás fényében az EU–Törökország nyilatkozat nem tekinthető az Európai Tanács vagy bármely más uniós intézmény intézkedésének, az ombudsman felhívta a Tanácsot, hogy fontolja meg a sajtóközlemény átfogalmazását annak érdekében, hogy az pontosabban tükrözze a jogi realitásokat.³⁹⁰

1.2.1.2. STRATÉGIAI VIZSGÁLATOK

Az európai ombudsman hatásköre kiterjed a szélesebb körű stratégiai kérdések proaktív kezelésére is. Az ombudsman saját kezdeményezésű stratégiai vizsgálatokat is végez, melyek célja, hogy felhívja a figyelmet a közérdekű ügyekre és tanulmányozza az uniós intézményeket és demokratikus döntéshozatali folyamatokat befolyásoló szélesebb körű rendszerszintű problémákat,³⁹¹ ahogyan a 2017-es éves jelentésben példaként felsorolják a Tanács átláthatóságát; a korábbi európai biztosok „forgóajtó-jelenséggel” kapcsolatos ügyeit; a Bizottság weboldalainak akadálymentességét a fogyatékossgal élő személyek számára; az EMA gyógyszerértékeléseivel kapcsolatos előzetes engedélyeztetési tevékenységeket.³⁹² Az egyik lényeges stratégiai vizsgálat az Európai Unió Tanácsa (a továbbiakban: Tanács) előkészítő szervei jogszabálytervezetekkel kapcsolatos vitáinak az átláthatóságát érintette: a jogalkotási tanácskozásnak kellően átláthatónak kell lennie ahhoz, hogy az európai polgárok megfelelően gyakorolhassák az uniós döntéshozatali eljárásban való demokratikus részvételi jogukat és az abban részt vevő személyek megfelelően elszámoltathatóak legyenek.

A jogszabályoknak a 28 tagállam kormánya általi hivatalos elfogadása során a Tanácsban az ülések és a jogalkotással kapcsolatos viták nyilvánosak. Azt megelőzően azonban, hogy a Tanács kialakítaná hivatalos álláspontját, a megbeszélések több mint 150 előkészítő szervben zajlanak. Ezen a szinten történik a jogszabálytervezetek módosítási javaslatainak beterjesztése és a tagállamok közötti kompromisszumok kérésése. Az előkészítő szervek ülései azonban nem nyilvánosak. A polgárok a jogalkotási viták nyomon követésére irányuló demokratikus jogukat kizárólag az e megbeszélések

³⁹⁰ Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2017*, www.ombudsman.europa.eu/hu/annual/hu/94827

³⁹¹ Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2017*, www.ombudsman.europa.eu/hu/annual/hu/94827

³⁹² Stratégiai munka 2017-ben. www.ombudsman.europa.eu/en/multimedia/infographics/hu/61

jegyzőkönyveibe való betekintésen keresztül gyakorolhatják. Ehhez arra van szükség, hogy az előkészítő szervek által folytatott jogalkotási vitákat megfelelően rögzítsék, és hogy a releváns dokumentumokhoz megfelelő időben hozzá lehessen férni. Mindezek alapján az ombudsman 2017 márciusában stratégiai vizsgálatot indított. Az ombudsman konkrét kérdéseket tett fel a Tanácsnak, nyilvános konzultációt indított és megvizsgálta a Tanács jogalkotási dokumentumait. Az ombudsman megállapította, hogy a Tanács jelenlegi gyakorlatai hivatali visszasságnak minősülnek. Az ombudsman különösen azt bírálta, hogy a Tanács elmulasztotta az előkészítő szervezetekben állást foglaló tagállamok szisztematikus azonosítását, valamint kifogásolta azt a széles körben elterjedt gyakorlatot, miszerint a Tanács a döntéshozatali folyamat során korlátozta a jogalkotási dokumentumokhoz való hozzáférést (az úgynevezett „LIMITE” jelölés). 2018. február 9-én az ombudsman három konkrét ajánlást és számos javaslatot nyújtott be a Tanácsnak arra vonatkozóan, hogyan javíthat jogalkotási eljárásának átláthatóságán. A Tanács nem válaszolt az ombudsman ajánlásaira a jogszabályban előírt három hónapos határidőn belül. Az ombudsman ezért lezárta az ügyet, megerősítve megállapításait, ajánlásait és a javításra vonatkozó tanácsait. A következő lépés az Európai Parlamentnek szóló külön jelentés lesz.³⁹³

Az ombudsman kiemelt figyelmet fordít arra, hogy a már elfogadott jogszabályokkal kapcsolatban is több nyilvános információ álljon rendelkezésre, és alkalmasint stratégiai vizsgálatot is indít ezért. Így történt a Bizottság EU Pilotként ismert rendszerével kapcsolatban is, amellyel összefüggésben több panasz az átláthatóság hiányát róta fel.

Az EU Pilotként ismert eljárás arra szolgál, hogy a Bizottság kötelezettségszegési eljárás megindítása nélkül nyomon követhesse a tagállamokat. Az ombudsmani vizsgálat azt is megnézte, hogy mit tesz a Bizottság, ha egy tagállam többször késlelteti a válaszadást, vagy pedig nem válaszol kielégítő részletességgel. Az ombudsman szeptemberben olyan gyakorlati javaslatokkal zárta le a vizsgálatot, amelyek megkönnyítene a nyilvánosság számára, hogy figyelemmel kövessék a Bizottság ezen a területen kifejtett tevékenységét, beleértve azt is, hogy a Bizottságnak nyilvánosan hozzáférhetővé kellene tennie a folyamatban lévő EU Pilot párbeszédék jegyzékét és az egyes ügyiratok állapotát.³⁹⁴

1.2.2. „FAST-TRACK”, AVAGY A GYORSÍTOTT ELJÁRÁS

Az egyik legnagyobb esetscsoport, amikor egy uniós intézmény/szerv nem ad hozzáférést egy adott dokumentumhoz. Éppen ezért az ombudsman kidolgozta a „Fast-Track” vagy gyorsított eljárást, amely az uniós dokumentumokhoz való hozzáférés gyorsított folyamata. Ezt az eljárást 2017 őszén kezdte alkalmazni kísérleti szakaszban, kifizési

³⁹³ A Tanács jogalkotási eljárásának átláthatóságáról szóló OI/2/2017/TE számú stratégiai vizsgálatra vonatkozó határozat összefoglalása: www.ombudsman.europa.eu/hu/summary/hu/94906.

³⁹⁴ Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2017*, www.ombudsman.europa.eu/hu/annual/hu/94827

ideje pedig 2018 során lesz. A panaszos a panasz benyújtását követően öt napon belül tájékoztatást kap döntéséről, hogy indít-e vizsgálatot. Az Ombudsman törekszik 40 munkanapon belül határozatot hozni.³⁹⁵ Amennyiben az Ombudsman úgy találja, hogy az uniós intézmény vagy szerv tévesen járt el, amikor a dokumentumhoz való hozzáférést megtagadta, az Ombudsman ajánlást tehet az intézmény vagy szerv felé, hogy az haladéktalanul adjon teljes vagy részleges hozzáférést a kérdéses dokumentumokhoz. Bár az Ombudsman ajánlásai jogilag nem kötelező érvényűek, azok elfogadását elvárja. Amennyiben az uniós intézmény vagy szerv nem tesz eleget az ajánlásnak, az Ombudsman külön jelentés formájában az ügyet az Európai Parlament elé terjesztheti.³⁹⁶

1.2.3. A KÖTELEZETTSÉGEK ÉS JOGOK HALMAZA

Abban a pillanatban, hogy az ombudsman hivatalához beérkezik a panasz, a panaszos-ombudsmani hivatal-közösségi szervek-tagállami szervek relációjában számos kötelezettség, illetve jogosultság keletkezik, hiszen ami egyik számára jogosultság, az a másik számára kötelezettség. A helyes hivatali eljárás, amelynek alkalmazásáért az európai ombudsmanok oly sokat kampányoltak és tettek, az ombudsmani hivatal tevékenységén keresztül is nyomon követhető. Mondhatnánk azt is, hogy az ombudsman saját hivatala működésén keresztül mutat példát. Az alábbiakban a hivatalok oldaláról mutatjuk be a kötelezettségeket.

1.2.3.1. A HIVATAL ÉS AZ OMBUDSMAN JOGAI ÉS KÖTELESSÉGEI

Az ombudsmannak, illetve hivatalának a panaszt benyújtóval és a panasszal érintett intézménnyel fennálló kapcsolatának egyik elemét képezi az utóbbiakkal szemben fennálló folyamatos tájékoztatási kötelezettség, hiszen alapvető, hogy minden őket érintő lépésről tájékoztatást kapjanak. Miután beérkezett a panasz, az ombudsman értesíti egyrészt a panasszal érintett intézményt vagy szervet, másrészt a lehető leghamarabb a panasz benyújtóját az ügyben tett intézkedéseiről. Amennyiben a panasz elfogadhatóságának, illetve saját hatáskörének hiányát állapítja meg, akkor az ügy lezárásáról szóló határozatról értesíti a panasztevőt. A határozatot köteles megindokolni. További értesítési kötelezettség áll fenn, amennyiben vizsgálat elindításáról dönt. Minden általa indokoltnak tartott vizsgálat elvégzéséről tájékoztatja az érintett közösségi intézményt vagy szervet. Az ombudsman a panaszos vagy valamely harmadik fél jogos érdekeinek védelmében, saját kezdeményezésére bizalmasnak minősítheti a panaszban vagy más dokumentumokban szereplő információkat. Az ombudsman és hivatalának munkatársai a vizsgálateaik során birtokukba került bizalmas információkat csak az érintett intézmény és tagállam beleegyezésével közölhetik akár

³⁹⁵ A gyorsított eljárás hatákonyságát egy magyar vonatkozású ügyben is láthatjuk: annál a kérelemnél, amely egy olyan Bizottsági határozattal volt kapcsolatos, amelyben egy atomerőmű-szerződés alapján Magyarországgal szemben indult kötelezettségszegési eljárás megszüntetésére került sor; a panaszos egy hónapon belül megkapta a kért dokumentumok többségét.

³⁹⁶ Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2017*, www.ombudsman.europa.eu/hu/annual/hu/94827.

a panaszossal, akár a nyilvánossággal. De nyilvánosságra hozhatja a vizsgálatok előrehaladásáról szóló, bizalmasnak nem minősülő információkat. Közérdekű vizsgálatok esetén az ombudsman közzéteheti azokat a leveleket, amelyeket az intézményeknek vagy tagállamoknak küldött, illetve az ezekre kapott válaszokat.³⁹⁷ Bizalmasan kell kezelniük minden olyan információt is, amely a panasztevőnek vagy az ügyben szereplő más személynek kárt okoz. Ezek alapján különösen gondosan kell eljárni olyan esetekben, amikor olyan tényről szerez tudomást, amelynek megítélése szerint büntetőjogi vonatkozása lehet. Ilyenkor – tájékoztatási kötelezettségének eleget téve – a tagállamok állandó képviselőin keresztül haladéktalanul értesíti a nemzeti hatóságokat, és adott esetben az érintett tisztviselő vagy alkalmazott felett munkáltatói jogokat gyakorló közösségi intézményt.

Az ombudsman olyan tényekről is értesítheti az intézményt vagy szervet, amelyek fegyelmi szempontból kérdőjelezik meg a köztisztviselő vagy közalkalmazott viselkedését.³⁹⁸ Mivel értesítheti és nem értesíti, ez a feltételes szó, illetve megfogalmazás azt sejteti, hogy lehetőség és nem kötelezettség a fegyelmi jogkört gyakorló értesítése bizonyos kifogásolható viselkedéssel kapcsolatban.

1.2.3.2. A TAGÁLLAMI ÉS A KÖZÖSSÉGI SZERVEK JOGAI ÉS KÖTELEZETTSÉGEI

Az ombudsman vizsgálati jogosítványa kötelezettségeket keletkeztet a tagállami és közösségi szinten működő szervekre és intézményekre, amely megalapozza az érintettek közötti együttműködést. Az EUMSZ 228. cikke (1) bekezdése alapján mind a közösségi, mind a tagállami intézményt vagy szervet terhelő kötelezettség, hogy amennyiben vizsgálata lezárásakor hivatali visszasságot állapít meg, az érintett intézmény vagy szerv köteles az ombudsmant három hónapon belül tájékoztatni az álláspontjáról.

1.2.3.2.1. KÖZÖSSÉGI SZERVEK

Az ombudsman vizsgálata során, az érintett intézménnyel szemben több információgyűjtési lehetőség is rendelkezésre áll. Egyrészt kérheti az intézménytől, hogy válaszoljon a panaszban megfogalmazott állításokra, másrészt az intézményeknek információt szolgáltató és dokumentumokat rendelkezésre bocsátási kötelezettségük van, amikor az ombudsman ezt kéri, illetve hozzá kíván férni bizonyos aktákhoz.³⁹⁹ Természetesen csak az ügyre vonatkozó dokumentumok, információk tekintetében. Amennyiben az ombudsman az intézmény válaszainak pontosságáról és teljességéről akar megbizonyosodni, akkor betekinthez az érintett intézmény irataiba, és teljes dokumentumokról, illetve adott információról másolatot is készíthet. A közösségi intézmények és szervek tisztviselőit és alkalmazottait tanúvallomási kötelezettség terheli, vagyis az ombudsman az *Alapokmányban* meghatározott feltételek szerint

³⁹⁷ (240. lj.) Végrehajtási rendelkezés 9. cikk.

³⁹⁸ (240. lj.) Végrehajtási rendelkezés 4. cikk (2) bek.

³⁹⁹ (240. lj.) Végrehajtási rendelkezés 4. cikk.

felszólíthatja tanúvallomásra,⁴⁰⁰ de az ombudsman döntésétől függ, hogy a személy titoktartás mellett teszi-e ezt meg. További lehetőség, hogy felkérheti az érintett intézményt, hogy szervezett keretek között találkozzon az ombudsmannal tisztázzák a vizsgálat felmerülő kérdéseit. Az érintett előzetes hozzájárulása nélkül sem a panaszossal, sem a nyilvánossággal nem közölhet az intézmény által bizalmasnak megjelölt információt.

Amennyiben a vizsgálata során a szükséges segítséget nem kapja meg az intézménytől, első lépésként csak emlékezteti, hogy miért szükséges az együttműködés, ennek hatástalanságakor pedig értesíti az Európai Parlamentet, és felkéri, hogy tegye meg a szerinte szükséges lépéseket.

1.2.3.2.2. TAGÁLLAMI SZERVEK

A vizsgálat során előfordulhat, hogy az ombudsmannak szüksége van olyan dokumentumra is, amely segítséget nyújtana a felmerülő hivatali visszasságok felderítéséhez, viszont a dokumentum tagállami hatóság birtokában van. Ilyen esetben ezeket a tagállam állandó képviselőjén keresztül kéri. Ilyen esetekben a hatóság köteles az ombudsman által kért információt átadni, de csak azután biztosítható a hozzáférés, miután az érintett tagállamot értesítették.

Az ombudsman rendelkezésére áll itt is az a lehetőség, amelyet az intézmények segítség-megtagadásánál írtam, vagyis első lépésben emlékezteti, második lépésként értesíti az Európai Parlamentet.

1.3. DÖNTÉSHOZATAL

Az ombudsman gyenge intézkedési jogosítványát ellensúlyozza – bizonyos fokig –, hogy erős vizsgálati jogosítványokkal ruházták fel. Erős vizsgálati jogosítványa és gyenge intézkedési lehetősége a felhasználható eszközök hiányában vagy meglétében realizálódik.

Az erős vizsgálati jogosítvány esetében – ahogyan korábban az ombudsman eljárásának folyamatánál már bemutattam – olyan eszközök állnak rendelkezésére, illetve a vizsgálat során olyan eszközöket vehet igénybe, amelyek alkalmazása bírósági eljárásokra is jellemző, ilyenek például szakértők felkérése, tanú meghallgatása stb.

Gyenge intézkedési lehetősége pedig éppen a szükséges eszközök hiányát jelenti: az ombudsmannak nincs hatásköre sem határozatok kikényszerítésére, sem valamilyen intézmény vagy szervezet utasítására, hogy a panaszt orvosolják, míg a bíróságnak ezek a lehetőségek rendelkezésre állnak. Az ombudsman ajánlással és jelentéssel élhet a vizsgálat lezárásaképpen, ezekkel azonban nem kötelezhet senkit arra, hogy az abban megfogalmazottaknak megfelelően járjon el. Az európai ombudsman vonatkozásában hangsúlyoznom kell azt a nemzeti ombudsmanokra is jellemző sajátosságot, amire az Elsőfokú Bíróság is rámutatott: az esetjog alapján az ombudsmannak

⁴⁰⁰ (240. lj.) Végrehajtási rendelkezések 5. cikk (3) bek.

nincs hatásköre kötelező erejű döntéseket hozni.⁴⁰¹ Döntéseinek nincs joghatása harmadik félre, mint ahogyan különjelentéseinek és éves jelentéseinek sincs.⁴⁰²

Ezek alapján egyértelműnek látszik, hogy az európai ombudsman kompetenciája meglehetősen korlátozott: döntései nem kötelező erejűek, hatékonysága főként meggyőző erejétől és az érintett intézmény együttműködésétől függ. Eljárásának végső megoldásaként, amikor a rendelkezésére álló eszközöket már kimerítette, utolsó lehetőségként egy másik intézmény segítségét kell kérnie, ami a Parlament politikai erejében rejlik.

1.3.1. NEM TÖRTÉNT HIVATALI VISSZÁSSÁG

A mandátumból adódó eszközök ismertetésénél elsőként arról a helyzetről kell szólnom, amikor az ombudsman megállapítása szerint a panaszban megjelölt intézmény vagy szerv eljárása során nem történt hivatali visszásság, vagy sikertelen megoldást találni, vagy további vizsgálat nem indokolt. Ilyen esetekben a panaszos és érintett intézmény teljes körű tájékoztatást kap a megállapítást lezáró határozatban.

Így történt az Európai Bizottsággal szemben benyújtott az Európai Közösség és Vietnám között kötött 1996-os együttműködési megállapodást érintő panasszal is. Az ügy nem a Bizottság mint a Szerződés őre, vagyis az akkor hatályos EKSz 226. cikk alapján indult panasz volt, hanem a Bizottságnak a harmadik országokkal fennálló kapcsolatában az uniós alapelvek és az alapvető értékek őre szerepét érintette.⁴⁰³ A szóban forgó megállapodás 1. cikke, az emberi jogi klauzula kimondta, hogy az együttműködés az emberi jogok és a demokratikus elvek tiszteletben tartásán alapszik, ami a megállapodás fontos eleme. A panaszos szerint a vietnámi hatóságok súlyosan megsértik az emberi jogokat, de a Bizottság nem élt hatáskörével és nem függesztette fel a megállapodást. A Bizottság érvelése szerint, mivel az emberi jogok érvényesülését párbeszéddel és együttműködéssel lehet elősegíteni, a megállapodás nem sérült érdemben, és ezért nem függesztették fel. Egyébként a felfüggesztést csak utolsó lehetőségként alkalmazná a Bizottság, a tagállamokkal és az Európai Parlamenttel történő konzultációt követően. Az ombudsman véleménye szerint, mivel a klauzula a megállapodás lényeges eleme, ennek megsértése felfüggesztéshez vezethet. Tekintettel arra, hogy a záradék kötelez, a Bizottság ezzel kapcsolatos intézkedései vagy mulasztásai a hivatali visszásság esetét vethetik fel. Másrészt viszont az egyezmény nem határozta meg pontosan a Bizottság kötelezettségeit azon körülmények esetére, amikor ez a rendelkezés alapul szolgálhatna a felfüggesztéshez. Egyébként sem az EKSz, sem az 1969. évi Bécsi Egyezmény a szerződések jogáról nem nyújt további támpontot. Az ombudsman megemlítette, hogy a Bizottság egy korábbi, 1995-ös közleményében megállapított néhány alapelvet a demokratikus alapelvek és emberi jogok tiszteletben tartá-

⁴⁰¹ A C-167/06 P *Kominou and Others v. Commission* ügyben 2007. október 25-én hozott ítélet 44. pontja.

⁴⁰² A T-103/99 *Associazione delle Cantine Sociali Venete v. European Ombudsman and European Parliament* ügyben 2000. május 22-én hozott ítélet 50. pontja.

⁴⁰³ Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2005* (Luxembourg: Kiadóhivatal 2006) 53.

sát is magában foglaló egyezmények emberi jogi záradékainak alkalmazásáról, amely egyezmények a Közösség és harmadik államok között kötöttek. Az ombudsman figyelembe vette, hogy a Bizottság szerint az egyezmény felfüggesztése megfosztaná az Uniót annak lehetőségétől, hogy az általa finanszírozott együttműködési programok keretében támogassa a vietnámi reformfolyamatot, ezért döntött a Bizottság úgy, hogy az egyezmény keretében felállított különböző szerveken keresztül igyekszik az állami szerveken keresztül párbeszédet folytatni. Az ombudsman úgy vélte, hogy a bizottsági indoklás észszerű annak fényében, hogy a megállapodás felmondása helyett inkább az 1995-ös közleményben rögzített kritériumokkal összhangban folyamodik arányosabbnak tekintett intézkedésekhez. Így ebben az ügyben nem talált hivatali visszásságot.⁴⁰⁴

1.3.1.1. TOVÁBBI ÉSZREVÉTELEK, JAVASLATOK A JAVÍTÁSRA

Gyakran előfordul, hogy az ombudsman ugyan nem talál nyilvánvaló hivatali visszásságot, de kíváncsún találja, hogy az intézmény vagy szerv javítson a magatartásán. Ilyenkor igyekszik az eset kapcsán rámutatni a javítás lehetőségére, ezért az ügy lezárásakor észrevételek formájában tanácsot ad. A hatályos végrehajtási rendelkezés a korábbi további észrevételek helyett a javaslatok a javításra elnevezést vezette be. A cél az volt, hogy letisztultabb és használhatóbb fogalom váltsa fel, amely az uniós közigazgatás rendszeres fejlesztését biztosítja. Továbbra sem kitétel, hogy hivatali visszásságot találjon, és nem a nevesített intézményt kívánja elítélni. A 2017-es éves jelentés szerint az ombudsman által lezárt 363 vizsgálatból 164-ben, tehát 45,2%-ában nem találtak hivatali visszásságot, szemben a tíz évvel azelőtti 2007-ben lezárt 351 vizsgálat 25,7%-ával.⁴⁰⁵

1.3.2. HIVATALI VISSZÁSSÁG ÉS A FELOLDÓ ELJÁRÁSOK

Az ombudsman döntéshozatalát követően hivatali visszásságot feloldó eljárásoknak is nevezhetem azokat az eszközöket, amelyeket a hivatali visszásság megállapításakor és „orvoslásakor” alkalmaz. Az ombudsman eljárásának elemzésénél ahhoz a ponthoz értem, amely az ombudsmani vizsgálat legsúlyosabb hozadékának tekinthető, vagyis amikor a hivatali visszásság tényét megállapítja. A hivatali visszásság megállapításakor, az *Alapokmányt* nézve látható, hogy egy olyan többlépcsős folyamat indul be, amely az ombudsman számára rendelkezésre álló legegyszerűbb szankcionáló eszköztől a lehető legsúlyosabb eszközig vezet.

Ennek a folyamatnak az a vezérelve, hogy az ombudsman minden lehetséges módon⁴⁰⁶ megoldást keres a hivatali visszaélés megszüntetésére, a panasz „orvoslására”. Előbbi kettő tehát nem egymás alternatívája, hanem egymás kiegészítője. Nem elég az intézmény vagy szerv által a visszaélés elismerése: ez ugyanis a panaszos számára csak annak az elismerését jelentené, hogy valóban sérelem érte, amely a hivatal

⁴⁰⁴ Az Európai Bizottság ellen benyújtott 933/2004/JMA számú panaszról szóló határozat összefoglalása.

Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2005* (Luxembourg: Kiadóhivatal 2006) 66.

⁴⁰⁵ Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2017*, www.ombudsman.europa.eu/hu/annual/hu/94827

⁴⁰⁶ *Alapokmány* 3. cikk (5) bek.

által okozott visszaélésben realizálódott. A panaszos teljes „kompenzációját”, amelyet inkább megelégedettségnek neveznék, akkor lehet csak elérni, ha a sérelem fennálltának megállapításán túl megpróbálják „orvosolni” is a sérelmet. Természetesen ez az adott szerv aktív közreműködése nélkül nem valósítható meg, hiszen az ombudsmeni intézmény nem jogorvoslati fórum:⁴⁰⁷ döntése ugyanis nem bír kötelező erővel.

1.3.2.1. MEGOLDÁSI JAVASLATOK

A megoldás javaslása elnevezés a korábbi békés megoldás helyét vette át a végrehajtási rendelkezések 2016-os módosításakor. Az ombudsmannak több eszköz is rendelkezésre áll hivatali visszasság fennálltakor, de mielőtt ezeket igénybe vehetné, olyan megoldást kell keresnie az intézménnyel vagy szervvel, ami kiküszöböli a problémát és a panasztevő megelégedésére is szolgál, vagyis az ombudsman a vizsgálat folyamán javaslatokat tehet a vizsgálathoz kapcsolódó kérdések jobb kezelésére.⁴⁰⁸ Ez a kötelezettség az eljárás egész szakaszán végighúzódik.⁴⁰⁹ Ha az ombudsman megítélése szerint van lehetőség a panasz rendezésére, megoldást keres az érintett intézménynél. Az érintett intézménynek megadott határidőn belül válaszolnia kell az ombudsman megoldási javaslatára; a határidő rendes esetben nem haladja meg a három hónapot. A válaszadás pontos határidejét észszerűen, a vizsgálat összetettségének és sürgősségének figyelembevételével kell meghatározni. Ha az ombudsman megítélése szerint a vizsgálat közérdekű, a válaszadásra az észszerűen elvárható legrövidebb határidőt jelöli meg. Ha az érintett intézmény a megadott határidőn belül nem tud válaszolni az ombudsmannak, indoklással ellátott hosszabbítási kérelmet kell benyújtania. Miután az ombudsman megkapja az érintett intézmény válaszát, a megoldási javaslatról és az intézménynek a javaslatra adott válaszáról egy másolatot ad át a panaszosnak. A panaszos egy hónapon belül nyújthatja be észrevételeit az ombudsmanhoz.⁴¹⁰ Ha az ombudsman azt állapítja meg, hogy sikerült megoldást találni, a megállapításokat tartalmazó határozattal zárja le a vizsgálatot. Az ombudsman megküldi a határozatot a panaszosnak és az érintett intézménynek. A hivatal igyekszik elérni azt, hogy az érintett szerv vagy testület egyenesen a panaszossal keresse a megegyezést, ami a statisztikák alapján elég sikeresnek mondható. Egyébként az ombudsman bármikor lezárhatja a vizsgálatot egy olyan korai szakaszban, amikor még nem állt elő megoldási javaslattal, ha az intézmény önként rendezi a panaszos ügyét a vizsgálat során. Az azonnali bocsánatkérés gyakran elég a panaszos megnyugtására, kielégítésére vagy megelőzi azt, hogy az ombudsman formális kritikát fogalmazzon meg az érintett intézménnyel szemben. Erről volt szó abban a 2006-os ügyben is, amikor az ír panaszos azért fordult az ombudsmanhoz, mert a Tanács angolul válaszolt neki,

⁴⁰⁷ POLT (52. lj.) 645.

⁴⁰⁸ (240. lj.) Végrehajtási rendelkezések 6.1.

⁴⁰⁹ A 2007-es évet összegző jelentésben az ombudsman utal arra, hogy a jelentésben rögzített néhány esetben sikerült hivatalos levélváltás nélkül is eredményre jutni, és az intézményekkel való kapcsolataik lehetővé teszik, hogy növekvő számú ügyet tudnak gyorsan, hosszas vizsgálódás nélkül megoldani. Azt is hangsúlyozza, hogy a problémák rugalmasabb módon való megoldása érdekében nagyobb mértékben alkalmazza az informálisabb eljárásokat.

⁴¹⁰ (240. lj.) Végrehajtási rendelkezések 5.

de ő panaszában az akkor hatályos EKSz 21. cikkére hivatkozva kérte írül a tanácsi választ, valamint bocsánatkérést a Tanácstól. A Tanács elismerte, hogy az írül írt e-maile angolul válaszolt, amiért elnézést kért, illetve ismét elküldte válaszát írül is. Azt is megígérte, hogy a jövőben az ír kérelmekre ugyanazon a nyelven fog válaszolni. A panaszos elfogadta a bocsánatkérést, és üdvözölte a jövőre vonatkozó elhatározást. Az ombudsman lezárta az ügyet, mert az érintett intézmény, a Tanács maga elrendezte a panaszt.⁴¹¹ Némely bonyolultabb esetben, melynél az ombudsman előzetesen megállapítja a hivatali visszasságot, de nem születik megegyezés, és az ombudsman – amennyiben lehetséges – javaslatot tesz a hivatal számára a megoldásra, s megpróbál mind a panaszos, mind a másik fél számára elfogadható megoldást elérni.⁴¹²

Így járt el a Bizottság ellen az Európai Társasági Megfigyelőközpont nevében benyújtott panasz kezelésénél is. A panasz lényege az volt, hogy a Bizottság elutasította a WTO-n belüli többoldalú befektetésekre vonatkozó lehetséges tárgyalásokat előkészítő valamennyi bizottsági dokumentumhoz való hozzáférést, amelyeket a panaszos a Parlament, a Tanács, és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló 1049/2001/EK számú rendeletre hivatkozva kívánt megismerni. A Bizottság nemcsak a dohai fejlesztési programfolyamat dokumentumtervezeteihez kapcsolódó belső előkészítő munkaanyagokhoz való hozzáférést utasította vissza, hanem a Doha előtti dokumentumokéit is, amelyeket a panaszos szintén kért. Utóbbi dokumentumokat ugyanis a Bizottság a dohai miniszteri nyilatkozatokban említett hét témakörben vállalt elméleti dokumentumok előkészítő anyagainak minősítette. Ugyanakkor a dohai miniszteri találkozót megelőző időszakban a WTO-nak nem volt felhatalmazása a többoldalú befektetésekre, és ezért nem is készült erre vonatkozó dokumentum. A Bizottság az elutasítás alapját a 4. cikk (1) bekezdés a) pontjában jelölte meg, mely szerint a dokumentumok nyilvánosságra hozatala kedvezőtlenül befolyásolná a mozgásteret a harmadik országokkal folytatott tárgyalásoknál. A panaszos szerint a Bizottság túl szűken határozta meg azokat a dokumentumokat, amelyekre hozzáférési kérelme vonatkozott. A kérelme ugyanis dokumentumok hosszú listájára vonatkozott, és nem korlátozódott csak az elméleti dokumentumokra. Ezenfelül pedig a Bizottság már legalább 1999 óta kampányolt a WTO-befektetésekkel kapcsolatos párbeszédék folytatása mellett, így némely általa kért dokumentum már Doha előtti. A Bizottság ezzel szemben továbbra is fenntartotta álláspontját, mely szerint az elméleti dokumentumok vonatkoztak egyedül a többoldalú befektetésekkel kapcsolatos lehetséges tárgyalásokra. Az ombudsman megállapította, hogy a vonatkozó rendelet 6. cikkének (2) bekezdése előírja az intézmény számára, hogy amennyiben a hozzáférésre irányuló kérelem nem elég pontos, akkor a kérelmezőt kérni kell a pontosításra. A bekezdés a kérelempontosításnál az intézmény részéről a segítségnyújtást is előírja, például tájékoztatást a nyilvános dokumentum-nyilvántartások használatáról. A Bizottság ennek ellenére a dokumentumainak kategóriáit tartalmazó listával kapcsolatban nem adott választ a kérelmezőnek és egyetlen nyilvántartáshoz sem utalta a kérelmezőt. Mivel

⁴¹¹ 2580/2006/TN számú ügy. The European Ombudsman: *Annual Report 2007* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2008) 34.

⁴¹² Ez az ún. *la médiation* módszer, amelyet a francia ombudsman eljárásakor is láthatunk.

ezzel megvalósítható hivatali visszásság, ezért az ügy békés megoldásának lezárására azt javasolta, hogy a Bizottság adjon át egy olyan, az összes létező dokumentumot tartalmazó listát, amely dokumentumok a panaszos által felsorolt kategóriákhoz tartoznak. Ez a lista tartalmazzon minden olyan dokumentumot, amelyek a dohai miniszteri konferencia előtti időből származnak. A Bizottság az ombudsman kérését teljesítve egy 269 dokumentumból álló listát állított össze, a panaszos pedig úgy vélte, hogy a békés megoldást elérték, és új, a hozzáférésre vonatkozó kérelmet nyújt be a Bizottság által elkészített lista alapján.⁴¹³

Itt tehát az ombudsman mediátorként jár el, amit egyébként az „európai ombudsman” kifejezésnek bizonyos nyelvekre való fordítása is tükröz, így például az európai ombudsman franciául „*médiateur européen*”, olaszul „*mediatore europeo*”. A békés megoldásra irányuló javaslatokat az intézmény vagy szerv gyakran elfogadja, bár alkalmazására kevesebb lehetőség áll rendelkezésre. Ennek oka a viták korábban már említett közvetlen elrendezése, vagyis a békés megoldás elérésének stádiumába már nem is jut el az ombudsman eljárása. Az intézmény közvetítői hatékonyságát is bizonyítja az, amikor a megkeresést követően egyre több panaszt intéznek el az érintett intézmények. 2008-ban az ügyek 36%-a került lezárásra vagy közvetlen elintézésrel, vagy békés megoldás alkalmazásával.⁴¹⁴ Amikor tehát a felekkel történő együttműködés sikeresnek ítéltető, akkor az ombudsman indokolt határozattal lezárja az eljárást, amely határozatról értesíti a panasztevőt és a bepanaszoltat is.

Rá kell mutatnom még egyszer arra, hogy ez csak akkor járható út, ha hivatali visszásság lehetősége fennáll és lehetséges is a megszüntetése. Vagyis mindkét tényező egyidejű megléte szükséges ezen eljárás alkalmazására. Bármelyik feltétel hiánya esetén a meg egyeztetéses megoldás nem lehetséges. Amennyiben az előbb említett két tényező megléte lehetővé tenné a meg egyeztetéses megoldást, de ezt nem sikerül az ombudsmannak elérnie, akkor másik eljáráshoz kell folyamodnia.

1.3.2.2. AJÁNLÁS

A korábbi végrehajtási rendelkezés értelmében ajánlást akkor hozott az ombudsman, amikor olyan hivatali visszásság történt, amely még mindig orvosolható volt az érintett intézmény által, illetve általános jellegű, vagy súlyosabb volt a visszásság. A 2016 óta érvényben lévő szabályzat szerint ajánlást bármikor tehet, ha hivatali visszásságot talál. Ha az ombudsman hivatali visszásságot állapít meg, az alapokmány 3. cikkének (6) bekezdésével összhangban megfelelő ajánlás(oka)t tesz az érintett intézménynek, és felkéri, hogy három hónapon belül adjon véleményt az ajánlás(ok)ról.⁴¹⁵ Az érintett intézménynek címzett ajánlást az ombudsman honlapjára is felteszik. A véleményben közölni kell, hogy az intézmény végrehajtotta-e az ajánlás(oka)t, illetve leír-

⁴¹³ Az Európai Bizottság ellen benyújtott 415/2003/(IJH)TN számú panaszról szóló határozat összefoglalása. Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2004* (Luxembourg: Kiadóhivatal 2005) 73.

⁴¹⁴ The European Ombudsman: *Annual Report 2008* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2009) 7.

⁴¹⁵ (240. lj.) Végrehajtási rendelkezések 6. cikk.

hatja azokat az intézkedéseket, amelyeket az ajánlás végrehajtása érdekében hozott. Az ombudsman továbbítja a véleményt a panaszosnak, aki egy hónapon belül benyújthatja az erre vonatkozó észrevételeit. Amennyiben az ajánlást elfogadja, akkor az ombudsman lezárja az ügyet. Amennyiben elutasítja, akkor az ombudsman megállapítja a hivatali visszásság meglétét, és lezárja az ügyet.

1.3.2.3. KRITIKAI ÉSZREVÉTEL – HIVATALI VISSZÁSSÁG MEGÁLLAPÍTÁSA

Korábban kritikai észrevétellel az ombudsman akkor zárta le az ügyet, amikor hivatali visszásságot talált, és úgy ítélte meg, hogy a hivatali visszásság az érintett intézmény által már nem szüntethető meg, illetve előfordulhat, hogy már nincs lehetőség észszerű megoldás alkalmazására a visszas helyzet rendezésénél. Kisebb jelentőségű és egyedi ügyekben is eljárhat ilyen módon. Az észrevételei mögött az a cél állt, hogy az ombudsman a hivatali visszásságot megállapítva, „nevesítve”, megpróbálja elkerülni, hogy a jövőben bármely intézménynél vagy szervnél megismétlődhessen.⁴¹⁶ Az ombudsman kritikai észrevétele a panaszos számára is megnyugtató volt, mert megerősítette őt abban, hogy indokolt volt benyújtania panaszát.

Kritikai észrevétellel zárta az ügyet, nem kizárva, hogy a későbbiekben újból megvizsgálja a kérdést az Európai Parlamenttel szemben benyújtott, egy felvételi eljárás listájához történő részleges hozzáférést biztosító esettel kapcsolatos döntésnél is. A panaszos parlamenti képviselő három álláshelyre benyújtott pályázatánál meg szeretne volna ismerni azon jelentkezők listáját, akik a fenti álláshelyeknél felvételi eljárásra bocsáthatóak. A jelentkezők parlamenti képviselők, illetve más közösségi intézményeknél dolgozók voltak. Az igényelt és átadott listán ugyanakkor csak a panaszos neve szerepelt, a többi személyiségi jogokra és integritásukra hivatkozva törölték. A Parlament szerint a nevek nyilvánossá tétele problémákat okozhat karrierjükben, különösen későbbi előléptetésüknél, amikor nem nevezik ki őket a megpályázott állásra. Továbbá a dokumentumokhoz való hozzáférési kérelmek kezelésének határideje lehetetlenné tette, hogy a jelentkezők hozzájárulását megszerezzék nevük nyilvánosságra hozatalához. A Parlament ugyanakkor azzal a javaslattal állt elő, hogy a Bizottság, a Tanács és a Parlament, vagyis az a három intézmény, amelyre a dokumentumokhoz való hozzáférést engedélyező jogszabályok vonatkoznak, egy közös álláspontot alakítson ki a felvételi eljárásokra jelentkezők listájának hozzáférhetőségével kapcsolatban. Az ombudsman a Parlament első felvetésével kapcsolatban arra az álláspontra helyezkedett, hogy nem indokolt megtagadni a valamennyi jelentkezőt tartalmazó listához való hozzáférést, ha a jelentkezők közösségi szervek, illetve intézmények tisztviselői. Mivel előléptetésük a személyzeti szabályban rögzítetteknek megfelelően érdemi alapon történik, amely rendelkezik a tisztviselők intézményen belüli és intézmények közötti áthelyezéséről is, törvényellenesen járna el a felettes, ha a másik állásra jelentkező tisztviselőt ezért hátrány érné. Egyébként pedig, mivel a Parlament közismert

⁴¹⁶ Jacob SÖDERMAN: *The Effectiveness of the Ombudsman in the Oversight of the Administrative Conduct of Government*. 7th International Ombudsman Institute Conference, Durban, South Africa, 30 October – 03 November 2000. 2.

mobilitást ösztönző politikájáról, ezért meglepő lenne, ha egy tisztviselőt ténylegesen hátrányos megkülönböztetés érne. A második felvetéssel kapcsolatban úgy vélte, hogy amennyiben mégis sértette volna a tisztviselők személyiségi jogait a nevüket tartalmazó lista nyilvánosságra hozatala, a döntés előtt ki lehetett volna kérni véleményüket és a kapcsolatot is fel lehetett volna venni velük még a szóban forgó határidő keretein belül, figyelembe véve azt, hogy csak 35 név szerepelt a listán. Ezért az ombudsman ajánlástervezetében azt szorgalmazta, hogy a Parlament gondolja át újból a panaszos kérelmét. A Parlament ezt nem tette meg, de elismerte, hogy a kérdés további figyelmet érdemel, az ombudsman pedig annak ismeretében, hogy a kérdésről szóló intézményközi párbeszéd még folyamatban van, kritikai észrevétellel zárta az ügyet.⁴¹⁷

A gyenge pontja az volt, hogy az ombudsman – a munkájából adódó leterheltsége miatt – nem tudta szisztematikusan ellenőrizni, hogy a későbbi alkalmakkor valóban felhasználja-e a közigazgatási szerv vagy intézmény a megtett kritikai észrevételeit. Az ombudsman megoldásként hat hónap múlva kérhette, hogy a korábban kritikai észrevétellel illetett intézmények, szervek tájékoztassák az vizsgálat lezárását követő eljárásukról.

A kritikai észrevétel keretében tájékoztatta az intézményt, hogy mely szabályt vagy elvet sértette meg, és ha nem volt egyértelmű, akkor tájékoztatta, hogyan kellett volna eljárnia az ügyben. Az érintett intézménynek hat hónap áll rendelkezésre, hogy tájékoztatást adjon. Az új szabályzat értelmében a kritikai észrevételt felváltotta az egyszerűbb és egyértelműbb a „hivatali visszasság fennállása” megállapítás.

1.3.2.4. JELENTÉSEK

Amennyiben az ombudsman nem találta a részletes véleményt kielégítőnek, akkor a korábbi végrehajtási rendelkezés alapján az ombudsmannak felhatalmazása volt különjelentés készítésére, amelyet az Európai Parlamentnek nyújtott be. A különjelentéssel az ombudsman abban bízott, hogy a helyzet rendezéséhez a Parlament a politikai erejét felhasználja, utóbbi határozatában elfogadhatta az ombudsman ajánlását, és felszólíthatta az érintett intézményt vagy szervet az ügy rendezésére. Ez történt például a 713/98/IJH számú ügyben benyújtott különjelentést követően, amikor a Parlament határozatában felszólította a Bizottságot, hogy a panaszos által korábban kért adatokat nyújtsa át. A különjelentés tehát az ombudsman utolsó lépésének volt tekinthető az ügyben, amikor az érintett intézmény politikai megítélése forgott „kockán”. Ebben a különjelentésben az ajánlást – a kritikai észrevételtől eltérően – már formális kezdeményezésként is előadhatta. A legelső ilyen jelentést⁴¹⁸ az ombudsman 1997-ben nyújtotta be a Parlamentnek, amely a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáféréssel volt kapcsolatos. A beszámolóban 15 közösségi intézmény és testület

⁴¹⁷ Az Európai Parlament ellen benyújtott 1919/2005/GG számú panaszról szóló határozat összefoglalója. Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2006* (Luxembourg: Kiadóhivatal 2007) 74.

⁴¹⁸ Special Report by the European Ombudsman to the European Parliament following the own initiative inquiry into public access to documents (616/PUBAC/F/IJH). www.ombudsman.europa.eu/hu/search?search=k%C3%BCl%C3%B6n%20jelent%C3%A9s&format=EOSPECIALREPORT

volt érintett – a Tanács és a Bizottság kivételével –, és azóta valamennyi szerv meghozta a szükséges előírásokat, tehát az ügy sikeresen zárult. A benyújtott jelentés ajánlásokat is tartalmazhatott, az ombudsman egy-egy példányt az érintett intézménynek és a panaszosnak is küldött. Ugyanakkor le kell szögezni, hogy az ombudsman különjelentése nem járt jogkövetkezménnyel harmadik személyek vonatkozásában, ahogyan erre a Bíróság is rámutatott a *Srinivasan v. Ombudsman* ügyben hozott ítéletében.⁴¹⁹

A hatályos, 2016-ban életbe lépett végrehajtási rendelkezések alapján az ombudsman különjelentést nyújthat be az Európai Parlamentnek bármely olyan vizsgálatról, amelyben hivatali visszasságot állapít meg, és amely az ombudsman megítélése szerint közérdekűnek minősül. A jogositvány tehát szélesedett, egyrészt a korábbi szabályozás szerint ez akkor volt lehetséges, ha az érintett intézmény véleményét nem találta elég részletesnek, illetve megjelent a közérdek mint ok.

Az európai ombudsman a fent részletezetteken kívül – svéd és dán kollégájához is hasonlóan – éves beszámolókat is készít, ugyanis tevékenységével összefüggésben éves jelentéseket tesz közzé az EUMSz 228. cikke alapján és az *Alapokmányának* 3. cikke (8) bekezdésének megfelelően. Az éves beszámolók tehát olyan kötelezettséget jelent az ombudsmannak, amit hasznosítani is tud, hiszen ennek keretében lehetősége van az intézmények vagy szervek magatartásával kapcsolatban általánosabb megállapításokat tenni, a jó közgazgatás megvalósításához pozitív útmutatással szolgálni.

2. A PANASZOK FAJTÁI, AZ EGYES ESETEK

A Maastrichti Szerződésben az ombudsman szerepét elsősorban az eljárási jogokkal kapcsolatban képzelték el, de úgy is tekintettek rá mint plusz segítség az első és második generációs jogok érvényesülésénél, még ha e jogok védeleme közvetlenebben megvalósul a nemzeti bíróságok, az Európai Bíróság és az EJEB révén.⁴²⁰ Itt jegyzem meg, hogy már harmadik generációs joggal kapcsolatos ügyei is voltak az ombudsmannak, például a Bizottság mulasztása az (akkor hatályos) EKSz 226. cikkelyen alapuló jogserzési eljárás megindításával kapcsolatban a *Newbury Bypass* és a Polinéziában végrehajtott francia nukleáris kísérlet ügyekben.

A projektfinanszírozással összefüggő adóelőírásoktól kezdve a versenyjogon át egészen a nemi diszkriminációig rendkívül sok tárgyat érintő panaszok érkeznek a hivatalhoz. A panaszok csoportosítására több lehetőség van: a tárgy, az állítólagos hivatali visszasság típusa, a hivatal működése szempontjából jelentősebb horderejű ügy, valamint az adott évben kritikai észrevétellel lezárt ügy alapján. Ez a csoportosítás az éves jelentések végén megtalálható csoportosítási szisztéma is. De lehetséges a vizsgálatok eredménye vagy a panasszal érintett intézmények szerint is kategorizálni. Az európai ombudsman szerint, a panaszokat alapvetően öt csoportba lehet felosz-

⁴¹⁹ Lásd a T-196/08. számú (C-580/08.P.) *Srinivasan v. Ombudsman* ügy 2008. november 3-án hozott ítéletének 11. pontját.

⁴²⁰ Roy GREGORY – Philip GIDDINGS: „Citizenship, Rights and the EU Ombudsman” in BELLAMY–WARLEIGH (29. l.) 78.

tani: a szerződések és pályázatok (közbeszerzési szerződés, támogatás, kölcsön), a Bizottság jogsértést képező eljárása, személyi ügyek, személyi állomány toborzása, a nyitottság hiánya, különösen a dokumentumokhoz való hozzáférés visszautasítása, általános értelemben vett hivatali visszasság.⁴²¹ Figyelembe véve a 2017-es statisztikai adatokat, az uniós intézmények közül legnagyobb arányban az Európai Bizottság, majd az Európai Személyzeti Hivatal, Európai Parlament, Európai Külügyi Szolgálat és Európai Csalás Elleni Hivatal tevékenységét érintette az ombudsman eljárása.⁴²² A vizsgálatok tárgyát tekintve leggyakrabban az átláthatóság, a szolgáltatás kultúrája (például nyelv, polgárbarát stb.), az eljárási jogok tiszteletben tartása (például meghallgatáshoz való jog), a diszkrecionális jog megfelelő alkalmazása, az alapvető jogok tisztelete, munkaerő-felvétel, az EU személyzeti megfelelő ellátása, megbízható pénzügyi menedzsment álltak a középpontban.

A magyar vonatkozású beadványok számáról az európai ombudsman éves jelentéseihez kapcsolódó statisztikák szólnak. Uniós csatlakozásunk évében 54 benyújtott panasz közül csak 1 volt befogadható, míg 2017-ben 33 magyar panaszt kapott, és 10 esetben indított eljárást.⁴²³ Az európai ombudsmanhoz beérkezett panaszok egy része ugyanis a tagállami ombudsmanok hatáskörébe tartozik: az európai ombudsman ilyenkor azt tanácsolja a panaszosoknak, hogy a magyar parlamenti biztosokhoz forduljanak (2004-ben 4 panaszosnak). A panaszok jelentős részének tárgya a magyar bíróságok, rendőrség, helyi önkormányzatok, illetve az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság, minisztériumok, ügyészségek eljárása volt.

Nem lévén hatásköre, így a kormányok ellen beadott panaszok sem befogadhatók, ahogyan ez látható volt a magyar, a cseh és a szlovák kormány elleni panaszok esetében, amelyek azt kifogásolták, hogy a három tagállam nem törölte el az EU-csatlakozás előtt a Beneš-dekrétumokat, illetve az Európai Unió fenntartás nélkül „elnézte” a dekrétumok hatályban maradását azáltal, hogy nem kötelezte a három tagállamot az eltörlésre.⁴²⁴ Bár uniós intézményeket és szerveket érintettek, az ombudsman elutasította azokat a panaszokat is, amelyeknél hiányzott az előzetes igazgatási eljárás. Így utasította el az Európai Bizottság Magyarországi Képviselője által kötött szerződések végrehajtását érintő panaszt is.

Érdekességgént elmondható, hogy az ombudsman magyar panasz esetén is alkalmazta az ún. telefonos eljárást, amelynek eredményeképpen a panaszosnak, aki szerint a Bizottság nem válaszolt egy korábbi e-mailre, a Bizottság válaszolt.⁴²⁵ A telefonos eljárás lényege, hogy az ombudsmani hivatal közvetlenül felhívja az érintett intézményt vagy szervet az egyszerűbb és gyorsabb elrendezés okán. A hivatal gyak-

⁴²¹ Nikiforos DIAMANDOUROS: „The Role of the European Ombudsman” British and Irish Ombudsman Association Conference, 2005. 2.

⁴²² Annual Report 2017, www.ombudsman.europa.eu/en/multimedia/infographics/en/65

⁴²³ National origin of complaints registered and inquiries opened by the European Ombudsman in 2017. www.ombudsman.europa.eu/en/multimedia/infographics/en/62

⁴²⁴ Lásd Overview of complaints submitted to the European Ombudsman since 2004 by Hungarian or against Hungarian authorities. Az összefoglalót Dr. Haraszti Katalin, az OBH munkatársa bocsátotta rendelkezésemre.

⁴²⁵ 2007-ben az összesen benyújtott 67 panasz közül 1 befogadhatónál, a 1158/2007/DK számú panasz esetén.

ran alkalmazza azokban az esetekben, ahol információszolgáltatás elmulasztását panaszolták be.

A következőkben a panaszokkal leginkább érintett intézményeket, szerveket és a jellemző típusokat mutatom be, így áttekinthetőbbé válnak az ombudsman és más intézmények, szervek kapcsolódási pontjai is. Az esetek ismertetése azért is fontos, mert kiderül, hogy a vonatkozó előírások által lefektetett hatásköri keretek a gyakorlatban, vagyis a hivatal tevékenysége során milyen módon szűkülnek, illetve tágulnak.

2.1. AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG

A statisztikák alapján a befogadható panaszok 70%-a az Európai Bizottsággal szemben kerül benyújtásra. Ennek az lehet a magyarázata, hogy a Bizottság az a fő európai intézmény, amely leggyakrabban kerül közvetlen kapcsolatba az uniós polgárokkal.

A Bizottság és az ombudsman kapcsolatában új korszak kezdődött, amikor 1997-ben az európai ombudsman saját kezdeményezésű vizsgálatot indított a Bizottságnak az EKSz 226. cikke (jelenleg EUMSz 258. cikk) alapján indított eljárásával összefüggésben. Az *ex officio* vizsgálatot azért tartotta időszerűnek, mert sok olyan panaszt kapott, amely a Bizottság – mint a Szerződés őre – tevékenységének adminisztratív eljárását panaszolta be. A Bizottsággal szemben benyújtott panaszok főképpen a Bizottság által kezelt panaszok feldolgozásának elhúzódását, az információnyújtás (az eljárás stádiumáról) és az indoklás elmaradását (amennyiben a Bizottság úgy vélte, hogy a tagállam nem sértette meg a közösségi jogot) panaszolták be. A saját kezdeményezésű vizsgálat megindítását már az 1996-os éves jelentésben felvetette, amikor két, az Európai Bizottsággal szemben benyújtott panaszt – az Egyesült Királyság M40-es autópályájának ügye és a *Newbury Bypass*-ügy – érintő vizsgálat lezárásakor megállapította, hogy a Bizottság a helyes hivatali eljárást gyakorolva maga is dönthet eljárási jogok létesítéséről,⁴²⁶ és egy olyan típusú igazgatási eljárás, mint a Bizottságé, normális esetben tartalmazza az eljárásban résztvevők tájékoztatását a megindokolt döntésről.⁴²⁷

Az 1997-es vizsgálatnál az ombudsman a közösségi jogsértési eljárás bírósági szakaszát megelőző, a Bizottság és a tagállamok közösségi jogsértését bepanaszoló magánszemélyek közötti kapcsolat minőségi javításának lehetőségét tanulmányozta, és úgy vélte, hogy a Bizottság biztosíthatna több eljárási jogot a helyes hivatali eljárás alapján, ami összhangban lenne az Európai Bíróság esetjogával is. E szerint ugyanis a Bizottságnak a jogsértési eljárás megindítását jóváhagyó, vagy elutasító döntését a Bíróság előtt nem lehet megtámadni.

⁴²⁶ Decision on complaint 206/207.10.95/HS/UK and others against the European Commission. The European Ombudsman: *Annual Report for 1996* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 1997) 66.

⁴²⁷ Decision on complaint 132/21.9.95/AH/EN against the European Commission. The European Ombudsman: *Annual Report for 1996* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 1997) 73.

Az ombudsman ennek fényében azt javasolta, hogy a Bizottság tájékoztassa a nyilvántartásba vett panasz benyújtóját arról, ha ideiglenesen arra az álláspontra jutott, hogy nem történt jogsértés, ezt indokolja meg, s tegye lehetővé a panaszosnak észrevételei megtételét, mégpedig meghatározott időn belül és a végső döntés meghozatala előtt. Az ombudsman szerint hatékonyabbá válna a hivatali eljárás, ha a Bizottság álláspontját bírálhatnák, és a Bizottság válaszolna is ezekre a bírálatokra. Amennyiben a panaszos hangsúlyosabban vehetné részt az eljárásban, akkor a polgárok bizalma és az eljárás átláthatósága is nőne. A Bizottság az ombudsmani javaslatokra adott válaszában elismerte, hogy a panaszosnak meghatározott helye van a jogsértési eljárásban, eljárási jogait pedig folyamatosan bővíti a jövőben is. A Bizottság elmondta, hogy valamennyi panaszt kivétel nélkül regisztrálják, a beérkezett panaszról elismervényt küldenek és tájékoztatják a panaszost a jogsértési eljárás további részleteiről. A Bizottság azt is közölte, hogy eljárási szabályzata szerint a nyilvántartást követő egy éven belül megszületik a döntés, kivéve a különleges eseteket, de itt is meg kell indokolnia e késedelem okát. A késedelem gyakran annak tudható be, hogy a tagállami hatóságokkal történő ügyintézés jelentős időt vesz igénybe. A Bizottság arra is rámutatott, hogy számos esetben a panaszost már az eljárás elutasításának javaslatáról is értesítették, gyakran megindokolva az elutasítást is. A Bizottság ezt a gyakorlatot a későbbiekben általános gyakorlatként kívánja bevezetni. A vizsgálat eredményeképpen az ombudsman megállapította, hogy a Bizottság elkötelezett az EKSz 226. cikk (EUMSZ 258. cikk) szerinti eljárás bírósági szakaszt megelőző periódusában résztvevő polgárok (panaszosok) helyzetének folyamatos javításában, és nem állapított meg hivatali visszasságot.^{428 429}

Az ombudsman nem sokkal később ismét visszatért a Bizottság által garantált eljárási jogok kérdésére. Az ún. *Thessaloniki Metro* ügye vizsgálatának befejeztékor azt ajánlotta a Bizottságnak, hogy fontolja meg egy világos, egyértelmű eljárási kódex elfogadását, ami rögzítené a jogsértési eljárások panaszainak kezelési módját és menetét. Példaként állította, hogy versenyügyekben már létezik ilyen eljárási kódex. Az ombudsman ajánlása nem maradt következmények nélküli, mert nem sokkal később megszületett az Európai Parlamentnek és az európai ombudsmannak címzett, a közösségi jog megsértésének tekintetében a panaszossal való viszonyról szóló bizottsági közlemény.⁴³⁰ Bár a közlemény előnye, hogy a panaszos eljárási jogait rögzíti a jogsértési eljárás során, Várnay Ernő szerint a bizottsági közlemény kiadásával a panaszok kezelése formalizáltabb lett és szinte kontradiktóriussá vált.⁴³¹

⁴²⁸ Decision in the own initiative inquiry 303/97/PD. The European Ombudsman: *Annual Report for 1997* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 1998) 272.

⁴²⁹ A kötelezettségszegési eljárás jogi kérdéseiről, többek között az ombudsman részvételéről lásd VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika – VARJU Márton – BARTHA Ildikó: *EU-jog a tárgyalóteremben. A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások* (Budapest: CompLex 2006).

⁴³⁰ „A panaszossal való kapcsolattartás a közösségi jog megsértése tekintetében” című 2002-es bizottsági közlemény. COM(2002)141 final E közlemény, amelyet 2012. április 2-án felváltott a COM(2012)154.

⁴³¹ Lásd erről Ernő VÁRNAY: *Les procédures en manquement: Questions sur l'institutionnalisation-constitutionnalisation, questions sur les attitudes des acteurs de la procédure* [kézirat] (Debrecen: Université de Debrecen 2008).

A *Thessaloniki Metro* ügye egy közbeszerzési eljárást érintett. A görög panaszos szerint a görög kormány megsértette a közbeszerzési szerződések odaítéléséről szóló 93/37/EGK számú rendeletet, valamint az egyenlő elbánás, az arányosság és az átláthatóság elvét azzal, hogy a Thessaloniki Metro projektjét egy olyan cégnek ítélte oda az illetékes minisztérium, amelynek ajánlata jelentős mértékben eltért a közbeszerzési kiírás kötelező kikötéseitől és előírásaitól. A panaszos ezért azzal fordult a Bizottsághoz, hogy indítson jogsértési eljárást. A felelős bizottsági szolgálat megállapította a jogsértés tényét, és javasolta a felszólító levél elküldését. A biztosok kollégiuma azonban más álláspontra helyezkedett és lezárta az ügyet. A panaszos véleménye szerint a Bizottság politikai megfontolások alapján zárta le az ügyet, amelynek nem volt jogalapja, és a közérdek sem indokolta, hogy így döntsön. Mindezekből az következik számára, hogy a Bizottság visszaélt a mérlegelési jogkörével. A panaszos szerint a döntés indoklása nem megfelelő és ellentmondásos volt, a meghallgatáshoz való jogát pedig a Bizottság megsértette, mert az ügy lezárása előtt nem élhetett vele. Az ombudsman szerint a Bizottság már korábban, az ombudsman saját kezdeményezésű 303/97/PD számú vizsgálatát követően vállalta, hogy az elutasításra vonatkozó javaslat indokairól értesíti a panaszost, amelynek azonban a panaszos számára érthetőnek és világosnak kell lennie. Mivel ez nem így történt, hivatali visszásság valósult meg. A Bizottság által vállalt kötelezettség a tisztességes adminisztratív eljárás biztosítására is kiterjedt, amely magában foglalta a panaszos döntéshozatali megelőző meghallgatását, észrevételeinek megtételét. Az ombudsman megemlítette, hogy a panaszos lehetősége észrevételeinek megtételére szükségszerűen magában foglalja azt, hogy megfelelő hosszúságú idő áll az észrevételek előkészítésére és megtételére, valamint kielégítő információ áll rendelkezésre ahhoz, hogy a releváns kérdésekkel kapcsolatban tehessen észrevételt. Mivel ezek nem voltak biztosítottak a panaszos számára, ezért a hivatali visszásság itt is megvalósult. Az ombudsman rámutatott arra is, hogy az eset jog alapján a Bizottság mérlegelési jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy Bíróság elé viszi-e a jogsértési eljárást vagy sem, és a panaszosnak nem áll rendelkezésre jogorvoslati lehetőség a Bizottság döntésének megtámadására. Ugyanakkor ez az eset jog nem zárja ki, hogy lépéseket tegyen az EKSz 226. cikk (EUMSz 258. cikk) szerinti eljárás során a panaszok kezelésekor felmerülhető hivatali visszásság elkerülésére.⁴³²

A közlemény a Bizottság és a Bizottsághoz közösségi jogsértés panaszával forduló személy kapcsolatát rendezi, és az ombudsman *soft law*-ként útmutatóként használja fel a Bizottsággal szemben benyújtott panaszok vizsgálatainál.⁴³³ Az ombudsman tehát szinte „elszámoltathatja” a Bizottságot a közösségi jog alkalmazása során.⁴³⁴

⁴³² Decision on complaint 995/98/OV against the European Commission. The European Ombudsman: *Annual Report for 1991* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2002) 116.

⁴³³ E szerint például az a követelmény, hogy valamennyi panaszt a Bizottság főtitkárságán nyilvántartásba kell venni, a megfelelő ügykezelés fontos garanciája az ügy későbbi kezelését tekintve. A közlemény tartalmazza azoknak a körülményeknek a listáját, amelyekben a főtitkárságnak nincs joga arra, hogy a levelezést panaszbeadványként vegye nyilvántartásba. Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2005* (Luxembourg: Kiadóhivatal 2006) 51.

⁴³⁴ Carol HARLOW – Richard RAWLINGS: „Accountability and Law Enforcement: The Centralised EU Infringement Procedure” *European Law Review* 2006/4. 447–475.

A bizottsági közlemény nem rendelkezik szokásos határidőről a panaszok megvizsgálásához a tagállamoknak szóló hivatalos felszólítás megküldését követően, hanem célként azt határozza meg, hogy a panasz nyilvántartásba vételétől számított 12 hónapon belül le kell zárni az ügyet, vagy hivatalos eljárást kell indítani.⁴³⁵ Az ombudsman egy hozzá beérkezett panasz kivizsgálásakor rámutatott arra, hogy a Charta 41. cikke (1) bekezdése értelmében⁴³⁶ és a mérlegelési jogkörre vonatkozó bírósági joggyakorlat alapján a közleményben megfogalmazott helyes hivatali magatartás a hivatalos felszólítást követő időszakra is érvényes. Az ombudsman megállapítását a Bizottság is elismerte.

A panaszos ebben az ügyben azt állította, hogy a Bizottság elmulasztotta az elvárható gondosságot tanúsítani a panaszos által 2001-ben és 2003-ban benyújtott két formális panasszal kapcsolatos jogsértési eljárásban. Azt állította, hogy a bizottsági szolgálatok informálisan nyújtott megnyugtató ellenére, miszerint első panasz ügyében rövidesen indoklással ellátott véleményt küldenek a spanyol hatóságoknak, nem került sor intézkedésre. A második panasz ügyében pedig két éven keresztül nem intézkedtek, pedig a szolgálatok megnyugtatták, hogy rövidesen felszólítást küldenek a spanyol hatóságoknak. A Bizottság azt állította, hogy 2005. január 5-én elküldte a véleményt és a felszólítást is, a felelős szolgálatok pedig azért nem nyugtathatták meg a panaszost, hogy milyen időn belül hozzák meg az intézkedéseket, mert ilyen határozatot csak a biztosok testülete hozhat. Az ügy elhúzódásának oka pedig az volt, hogy számos terjedelmes beadványt kapott az ügyben és szoros együttműködésre volt szükség a fordítószolgálatokkal is. Ezért a Bizottság szerint a közlemény rendelkezései szerint jártak el.⁴³⁷

Az ombudsmanhoz benyújtott panaszok kapcsán gyakran felmerült, hogy egy jogszabályt nem megfelelően értelmeztek. Bár az ombudsman korábban, az Q5/98/IJH-OI/3/99/IJH számú panasz kapcsán kijelentette, tekintettel van eljárása során arra, hogy a közösségi jog értelmezésének legfőbb szerve az Európai Bíróság, valamint hogy a bizottsági tisztviselők magas fokú jogértelmezési tapasztalattal rendelkeznek a közösségi jog alkalmazásakor,⁴³⁸ álláspontja szerint a hibás jogértelmezés a hivatali visszasság egy formájának tekinthető, saját álláspontjának kinyilvánításával pedig a jogszabály helyes értelmezését kívánja elősegíteni. Így például egy, a Bizottsággal szemben beérkezett panasszal összefüggésben az ombudsman rámutatott arra, hogy a Bizottság szükségtelenül szűken értelmez egy irányelvet (konkrétan az európai adatvédelmi irányelvet), és meglepő módon a Bizottság olyannyira egyetértett ezzel az állásponttal, hogy az irányelv értelmezésének felülvizsgálatába is beleegyezett.

⁴³⁵ Lásd bővebben BOROS Anita: „Úton egy európai közigazgatási (eljárési) jog felé” *MTA Law Working Papers* 2014/58. jog.tk.mta.hu/mtalwp

⁴³⁶ „(1) Minden személynek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék.”

⁴³⁷ Az Európai Bizottság ellen benyújtott 3369/2004/JMA számú panaszra vonatkozóan hozott határozat összefoglalása. Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2006* (Luxembourg: Kiadóhivatal 2007) 95.

⁴³⁸ The European Ombudsman: *Annual Report for 1999* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2000) 19.

Az ügyben jogsértési panasszal fordultak a Bizottsághoz, amelyben a panaszos azt állította, hogy Hamburg tartomány adatnyilvántartásról szóló törvénye sérti a 95/46/EK számú adatvédelmi irányelv 14. cikkének (1) bekezdése b) pontját.⁴³⁹ A törvény ugyanis lehetővé teszi az állam birtokába és az állami nyilvántartásába került személyes adatok átadását harmadik személynek anélkül, hogy a személyes adatok alanyait tájékoztatnák, vagy az átadással szemben tiltakozási lehetőséget adnának nekik, még akkor sem, ha harmadik személy az adatokat közvetlen üzletszerzés céljából szándékozik értékesíteni. A Bizottság elutasította a panaszt, mivel szerinte az irányelv hivatkozott cikkéből egyrészt nem következik valamennyi állami szerv kifogásolásának egyedi joga, másrészt közvetlen üzletszerzésnél csak azokra a jogi személyekre vonatkozik, akik a személyes adatokat saját közvetlen üzletszerzési céljaikra kívánják felhasználni, de egy állami nyilvántartás nem tartozik ebbe a kategóriába. Az ombudsman megállapította, hogy a Bizottság túl szűken értelmezi az irányelv 2. cikkében meghatározott „feldolgozás” és „adatkezelő” fogalmakat, és nem bocsátott rendelkezésre érvényes és meggyőző érveket annak alátámasztására, hogy a 14. cikk (1) bekezdésének b) pontja miért nem alkalmazandó a panaszos által említett helyzetre. Az ombudsman békés megoldásra tett javaslatot, amely szerint a Bizottság újból megvizsgálhatná a panaszosnak adott válaszát. A Bizottság elismerte, hogy a releváns (b) pont értelmezhető úgy, hogy közvetlen üzletszerzés céljából történő művelet ismeretére is irányul, mely cél az adatkezelőhöz vagy harmadik félhez is kötődhet. Ezért úgy döntött, hogy foglalkozni fog a (b) pont tágabb tagállami értelmezésével, a közvetlen üzletszerzés céljából történő feldolgozási műveletek kifogásolásához fűződő általános jog megfelelő végrehajtása érdekében. A Bizottság ezzel kapcsolatosan a hamburgi jogszabályok esetére is hivatkozik. A panaszos üdvözölte a Bizottság válaszát, és sikeresnek tekintette a békés megoldásra irányuló javaslatot.⁴⁴⁰

Ebben az ügyben tehát az ombudsman jogértelmezési tanácsát a Bizottság elfogadta. Ugyanakkor nem mondható általánosnak, hogy a Bizottság egyetért az ombudsman jogértelmezési szándékaival. A 713/98/IJH számú panaszban, amelyben az ombudsman hat évvel az előbbi panasz előtt vizsgálatot indított dokumentumhoz való hozzáférés tárgyában, a Bizottság nem értett egyet egy irányelv ombudsmani értelmezésével. Az ügy fontosságát az adja, hogy az ombudsmani vizsgálatot követően bírósághoz fordult a korábbi panaszos, és a T-194/04 számú *Bavarian Lager kontra Európai Bizottság* eset 2007. novemberi ítéletében az Elsőfokú Bíróság többek között kitért az ombudsman jogértelmezésére.⁴⁴¹ E szerint sem az Európai Ombudsman, sem az Európai Parlament „nem rendelkezik döntő, bizonyító erejű jogértelmezésre vonat-

⁴³⁹ „A tagállamoknak biztosítaniuk kell az érintettnek, hogy: b) [...] tiltakozhasson az olyan, rá vonatkozó személyes adatok feldolgozása ellen, amelyekkel kapcsolatban az adatkezelő előre jelzi, hogy feldolgozásuk célja közvetlen üzletszerzés, illetve hogy tájékoztassák személyes adatainak harmadik személyeknek első alkalommal történő közlése, vagy [...] közvetlen üzletszerzés céljára történő felhasználás előtt, valamint számára az ilyen közlés [...] elleni kifogás jogát kifejezetten biztosítani.”

⁴⁴⁰ Az Európai Bizottság ellen benyújtott 2467/2004/PB számú panaszra vonatkozóan hozott határozat összefoglalása. Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2006* (Luxembourg: Kiadóhivatal 2007) 71.

⁴⁴¹ Lásd a T-194/04. számú *The Bavarian Lager Co. Ltd v. Commission of the European Communities* 2007. november 8-án hozott ítéletének 72. pontját.

kozó hatáskörrel”. A felperes ugyanis az eljárás során az ombudsman jogértelmzését magában foglaló ajánlására, és az ajánlást magában foglaló különjelentésnek Parlament általi elfogadására is hivatkozott.⁴⁴²

A vonatkozó előírások alapján az ombudsmannak nincs hatásköre a szerv vagy intézmény döntését megkérdőjelezni, vizsgálata csak a döntéshozatallal összefüggő eljárási jogok érvényesülésének kérdésére terjed ki. Az ombudsman által lefolytatott vizsgálatokat nézve viszont látható, hogy a Bizottságnak a jogsértési eljárást elutasító, érdemi döntésével kapcsolatban is nyilatkozik. A 791/2005/FOR számú panasz a Bizottság egy jogsértési eljárást lezáró állítólagos tisztességtelen határozata miatt került benyújtásra, amelynél az ombudsman a szóban forgó irányelv célját értelmezve azt tanácsolta a Bizottságnak, hogy ellenőrizze le, tényleg megvalósultak-e azok a lépések, amelyeknek előzetesen egy fejlesztési tervben való rögzítése a Bizottság jogsértési eljárásának lezárását vonta maga után.

Az olasz állampolgár egy hulladéklerakóról szóló irányelv (az ún. Landfill Directive) alkalmazásával kapcsolatban fordult az ombudsmanhoz. 2004 júliusában a Bizottság jogsértési eljárást indított Olaszország ellen, mivel a malagrottai hulladéklerakó telepre vonatkozóan nem készített fejlesztési tervet. A hulladéklerakóról szóló irányelv ugyanis előírja, hogy a meglévő hulladéklerakóra fejlesztési tervet kell készíteni, amely meghatározza az irányelv környezetvédelmi szabványai betartásához szükséges lépéseket. Miután a Bizottságot tájékoztatták, hogy a fejlesztési tervet elkészítették, az eljárást lezárta. Az ombudsmanhoz azért fordult a panaszos, mert szerinte a hulladéklerakóra vonatkozó fejlesztési tervben bizonyos szabálytalanságok voltak, és ezért a Bizottság tisztességtelenül járt el, amikor lezárta a jogsértési eljárást. Az ombudsman a vizsgálata végén egyrészt megállapította, hogy a meglévő hulladéklerakóra vonatkozó fejlesztési terv célja annak megállapítása, hogy e telepeket hogyan fogják összhangba hozni legkésőbb 2009. július 16-ig a környezetvédelmi szabványokkal, és nem az, hogy már megfelelnek-e nekik. Másrészt a malagrottai lerakó fejlesztési terve ténylegesen meghatározta azokat a lépéseket, amelyek a szabványoknak való megfelelést irányozták elő 2009. július 16-ig. Ezért, ha a jogsértési eljárás lezárásakor még nem felelt meg a hulladéklerakó a fejlesztési tervnek, még nem jelenti azt, hogy a hulladéklerakó megsértette az irányelvet. Ugyanakkor az ombudsman leszögezte, hogy mivel a panaszos olyan információkat hozott a tudomására, mely szerint a fejlesztési tervnek továbbra sem felel meg ez a hulladéklerakó, szorgalmazza ennek a ténynek, vagyis az irányelv és a hulladéklerakó összhangba hozásának 2006. július 16-át követő ellenőrzését.⁴⁴³

⁴⁴² Az ügyről bővebben lásd Decision of the European Ombudsman on complaint 713/98/(IJH)GG against the European Commission; Draft recommendation to the European Commission in complaint 713/98/IJH; Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the European Commission in complaint 713/98/IJH. www.ombudsman.europa.eu/cases/home.faces

⁴⁴³ Az Európai Bizottság ellen benyújtott 791/2005/FOR számú panaszról szóló határozat összefoglalása, 2009. július 1-jei döntés. www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/4146/html.bookmark

Az ombudsman a döntés alapjául szolgáló tagállami jogszabály bizottsági értékelésének észszerűségét is vizsgálta. Az értékelés, a bizottsági álláspont észszerűsége pedig vagy alátámasztja magának a döntésnek az észszerűségét vagy nem. Az ombudsman a vizsgálat végén véleményt is formált arról, hogy a Bizottság helyes döntést hozott.

Az ügy a Bizottságnál tett jogsértési panaszra vonatkozott, amely a televíziós műsor-szolgáltatásról szóló irányelvet végrehajtó spanyol jogszabályról szólt. A panaszos szerint a spanyol jogszabály nem rendelkezik a 89/553/EGK irányelv 22. cikkében megállapított kötelezettségről. Az irányelv értelmében a televíziós adások nem tartalmazhatnak olyan programokat, amelyek súlyosan károsíthatják a kiskorúak fizikai, szellemi vagy erkölcsi fejlődését, különösen olyan programokat értve, amelyek öncélú erőszakot tartalmaznak, a panaszos szerint pedig a bikaviadal is idetartozik. A Bizottság véleménye szerint a spanyol jogszabály átültetett minden kötelezettséget, a jogszabály 17. cikke tükrözi a 22. cikkben megállapított kötelezettséget. Bár a jogszabály nem tesz említést öncélú erőszakról, ennek fogalmát, akárcsak a pornográfiát, az irányelv csupán a kiskorúak fejlődését súlyosan károsítható televíziós programok tartalmának illusztrálásaként említette. A rendelkezés alkalmazási köre mindenestre nemcsak a fenti két sajátos szempontra korlátozódik, hanem más helyzetekre is kiterjed. Az ombudsman megállapítása szerint a 22. cikk kifejezetten tiltja, hogy a tagállamok joghatóságuk alá tartozó műsorközvetítők számára engedélyezzék a kiskorúak fejlődését súlyosan károsító programok közvetítését. Az irányelv nem határozza meg a programok típusait, csak példaként említi a pornográfiát és öncélú erőszakot. Az EKSz 249. cikke (3) bekezdése (EUMSz 258. cikk) és a közösségi (jelenlegi uniós) bíróságok joggyakorlata szerint egy irányelv nemzeti jogba történő átültetése nem jelenti feltétlenül, hogy a rendelkezéseit a nemzeti jogszabály ugyanolyan szavakkal hajtsa végre, mivel az általános jogi kontextus is elegendő akkor, ha teljes mértékben biztosítja az irányelv alkalmazását. Bár a spanyol jogszabály 17. cikke nem tartalmazza kifejezetten a pornográf és öncélú erőszakot tartalmazó programokat, gyakorlatilag megegyezik az EK-rendelet 22. cikkével. A Bizottság elemzése megállapította, hogy e két típusú program egyértelműen káros a kiskorúak fejlődésére, ezért a spanyol végrehajtási rendelkezés hatálya alá tartozik. Az ombudsman úgy vélte, hogy a Bizottság elemzése és álláspontja észszerű, és a bizottsági döntés, mely szerint nem indít jogsértési eljárást és lezárja a formális panaszt, szintén észszerű.⁴⁴⁴

Az ombudsman hatásköre az eljárási jogok érvényesülésének vizsgálatára terjed ki. De mi van akkor, ha a panaszos szerint a döntésre kihat eljárási jogának sérelme, az ombudsman pedig elfogadja a panaszos állítását? Az ombudsman rámutat arra, hogy a Bizottság nem tisztázta az ügyet és így hozta meg a döntést, vagyis itt közvetve nemcsak az eljárási, hanem az érdemi résszel kapcsolatban is nyilatkozik. Sőt, amennyiben a panaszos állításai valóságok, az ombudsman a helyes ügyintézési gyakorlatra

⁴⁴⁴ Az Európai Bizottság ellen benyújtott 3133/2004/JMA számú panaszra vonatkozóan hozott határozat összefoglalása. Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2006* (Luxembourg: Kiadóhivatal 2007) 58.

hivatkozva felhívja a Bizottságot az ügy alaposabb (újra)vizsgálására, ami ugyebár a korábbi döntés felülvizsgálását is jelenti.

A szóban forgó ügyben a panaszos arra kérte a Bizottság Versenypolitikai Főigazgatóságát, hogy avatkozzon be egy német állami tulajdonú vállalat privatizálásába, mert a felvásárlási ár jóval elmaradt a vállalat reálértékétől, így állami támogatásnak minősülő elemeket tartalmazott. A Főigazgatóság válasza szerint a lefolytatott vizsgálat alapján nem volt jele tiltott állami támogatásnak, és a panaszos levele nem tartalmazott olyan új elemeket, ami alátámaszthatná az idevágó tények eltérő értelmezését. A panaszos ezt követően fordult az ombudsmanhoz, mivel szerinte levelének nem tulajdonítottak megfelelő figyelmet és így döntöttek. Ugyanis szerinte az alsó-szászországi parlament egy bizottsági ülésén elhangzott nyilatkozatok az állami támogatások jelenlétére utaltak, illetve bizonyították azt. Az ombudsman szerint a helyes ügyintézési gyakorlat legalábbis megkövetelte volna, hogy a Bizottság megpróbáljon meggyőződni arról, hogy az eddigi feltételezéseivel szemben az eladás tartalmazott-e állami támogatásnak minősülő elemet. A Bizottság azonban nem tett lépést a tartományi parlamenti ülésen elhangzottak tisztázására, és ezért hivatali visszasságot követett el. A Bizottság elfogadta az ombudsman ajánlását arra nézve, hogy tegyen lépéseket az ügy tisztázására.⁴⁴⁵

A dokumentumokhoz való hozzáférési jog teljes mértékű tiszteletben tartásának biztosítása érdekében kétszintű igazgatási eljárást kell alkalmazni: a bírósági eljárás vagy az ombudsmanhoz intézett panasz lehetőségével.⁴⁴⁶ Az ombudsman a Bizottsággal szemben benyújtott panasz kapcsán rámutatott arra, hogy az információhoz való hozzáférés engedélyezése a közérdek szempontjából nem hátrányosabb, ha a nemzeti bíróságok előtti eljárásban kívánják felhasználni. Szerinte ugyanis a nemzeti bíróságok előtti eljárások fontos eszközei a magánszemélyek közösségi jogból fakadó jogai megvédésének, konkrét esetben a dokumentumhoz való nyilvános hozzáférés jogának, amelyet a 1049/2001-es Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumainak hozzáféréséről szóló rendelet rögzít.

A konkrét esetben a panaszos azt állította, hogy a Bizottság szükségtelen késedelmet tanúsított a spanyol hatóság ellen, egy hulladékfeldolgozó építésével kapcsolatban tett jogsértési panaszra vonatkozó határozat meghozatalakor. A panaszos azt is állította, hogy a Bizottság elmulasztott választ adni a jogsértési eljárás megindítására vonatkozó határozatához és a spanyol hatóságoknak küldött felszólításhoz való hozzáférés iránti megerősítő kérelmére.⁴⁴⁷ A Bizottság elnézést kért a három évig tartó vizsgálat

⁴⁴⁵ Az Európai Bizottság ellen benyújtott 642/2001/GG számú panaszról szóló határozat összefoglalása. Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2006* (Luxembourg: Kiadóhivatal 2007) 93.

⁴⁴⁶ 30. cikk, Az Európai Parlament és a Tanács 2001. május 30-ai 1049/2001/EK számú rendelete a nyilvánosságnak az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz történő hozzáféréséről HL L 145., 2001. 05. 31., 43.

⁴⁴⁷ Az Európai Bizottság ellen benyújtott 2229/2003/MHZ számú panaszról szóló határozat összefoglalása. Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2005* (Luxembourg: Kiadóhivatal 2006) 87.

miatt, a kérelmére vonatkozó válasz elmulasztását pedig adminisztratív hibával indokolta. Az ilyen hibákat a jövőben el tudják kerülni, mert a bizottsági levelezés elektronikus ellenőrzését nemrégén bevezették. Ugyanakkor, a hozzáféréssel kapcsolatban úgy vélte, hogy azt megtagadhatja egy vizsgálat, nyomozás vagy ellenőrzés céljainak védelme érdekében.

Ha az ombudsman 2017-es éves jelentését nézzük, akkor az alapvető jogokkal kapcsolatos panaszokat a kiemelt témák között látjuk. A Bizottság munkáját abban az ügyben vizsgálta, amelynél a panaszosok, spanyol NGO-k és állampolgárok panaszszal fordultak az ombudsmanhoz a Bizottsággal szemben a 2016-ban született EU–Törökország megállapodással kapcsolatban. A megállapodás értelmében Törökország visszaveszi a Görögországba illegálisan érkező migránsokat, az EU pedig cserébe beleegyezett abba, hogy több segélyt küld Törökországnak. A panaszosok azzal vádolták a Bizottságot, hogy nem adott választ, illetve nem adott kielégítő választ azokra az aggályaikra, amelyek abból fakadtak, hogy nem készült hatásvizsgálat e megállapodásnak a Görögországból Törökországba visszairányított menedékkérők és migránsok emberi jogaira gyakorolt hatásáról. Az ombudsman felhívta a Bizottság figyelmét arra, hogy a megállapodás végrehajtására vonatkozó, az elért haladásról szóló jövőbeli jelentéseiben külön részt szenteljen az emberi jogi kockázatoknak, illetve azoknak az eljárásoknak, amelyekkel azok mérsékelhetők. Külön lépésben hívta fel az ombudsman a Tanács figyelmét arra, hogy az EU–Törökország megállapodásról szóló egyetlen hiteles információforrás egy sajtóközlemény volt. Az ombudsman rámutatott, hogy az EU Törvényszéke által 2017 elején tett megállapítás fényében az EU–Törökország nyilatkozat nem tekinthető az Európai Tanács vagy bármely más uniós intézmény intézkedésének. Az ombudsman ezért felhívta a Tanácsot, hogy fontolja meg a sajtóközlemény átfogalmazását annak érdekében, hogy az pontosabban tükrözze a jogi realitásokat.

2.2. AZ EURÓPAI PARLAMENT

Korábban már kifejtettem, hogy az ombudsman csak akkor ellenőrizheti a Parlamentet, ha igazgatási tevékenységét panaszolják be. Ennek keretében már nyújtottak be olyan panaszt az ombudsmanhoz, amelyben harmadik generációs anyagi jog megsértését állították. Konkrétan, az ombudsman kritikai észrevételében rámutatott arra, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesülését biztosító intézkedések elmulasztása még a jogi felelősség lehetséges kérdését is felveti. A Parlament ugyanis nem tette meg a megfelelő intézkedéseket a dohányzásra vonatkozó szabályok hatékonyabb hivatali betartására, ezzel voltaképpen kitéve dolgozóit a füst miatti veszélyeztetettség káros egészségi hatásainak. Az ombudsman kritikai észrevételét követően a Parlament Elnöksége új szabályokat vezetett be.

Egy Luxembourgban dolgozó tisztviselő szerint nyolc évvel a dohányzásról szóló belső parlamenti szabályzat elfogadását követően a Parlament vezetése még mindig nem vezette be és kényszerítette ki a szabályokat a Parlament létesítményeiben. A létesít-

ményeiben való dohányzást szabályozó főtitkári határozat 1994. július 12-ei meghozatalát követően a tisztviselő 1996 februárja óta több levélben is megkereste az illetékes részleget ez ügyben, de alig történtek lépések. 2003. február 5-én, az ombudsmanhoz benyújtott panaszában azt állította, hogy a parlament igazgatása elmulasztotta bevezetni és betartatni a létesítményeiben a vonatkozó belső szabályokat. Az ügy alátámasztásaként hivatkozott a Bizottság 2003. július 16-ai határozatára, amely a személyzet dohányfüsttel szembeni védelmére vonatkozott. Ezek a 2004. május 1-jén hatályba lépő szabályok teljesen dohányfüstmentessé teszik a létesítményeket. Úgy vélte, a Parlamentnek is a bizottsági példát kellene követnie. A Parlament szerint azonban adminisztrációja minden szükséges lépést megtett a belső szabályok helyes alkalmazásának biztosítására. Így számos dohányzást tiltó tábla kihelyezésre került, és számos közleményt küldtek a személyzet és a képviselők tájékoztatására. Ugyanakkor megjegyezte, hogy nem mindenki érzi reá nézve kötelezőnek a szabályokat az adminisztráció erőfeszítései ellenére sem, és megszegi azokat. Végül arra hivatkozott, hogy az egyéni döntéstől függ, hogy felelősen cselekedve lehetővé teszi-e a dohányzók és nemdohányzók együttélését. Olyan intézkedéseket pedig nem hozott, amely radikálisan eltérne a Bizottság által alkotott szabályoktól. Az ombudsman elismerte a Parlament által megtett lépéseket, de szerinte különös figyelmet kellene szentelnie a vonatkozó szabályok hatékony betartására is, és nem lehet hivatkozni az egyének felelős cselekedetére. További megjegyzésként az ombudsman felhívta a figyelmet arra, hogy 2004. július 13-án a Parlament Elnöksége elfogadott egy határozatot, amely új, a dohányzásra vonatkozó szabályokat vezetett be. A határozat legkésőbb 2007. január 1-jéig a teljesen dohányfüstmentes környezet megvalósítását célozza meg, és addig az időpontig átmeneti intézkedésként például feljogosítja a biztonsági személyzetet arra, hogy eltávolítson bárkit a létesítményekből, amennyiben megtagadja a szabályok betartását.⁴⁴⁸

Bár elmaradt pontosításkérés miatt fordultak az ombudsmanhoz, mégis ennél az ügynél azt láthatjuk, hogy az ombudsman a helyes ügyintézés vonatkozásában a mérlegelési jogkör határaival is foglalkozott. Az ombudsman nem állapított meg hivatali visszasságot, de észrevételt tett a Parlament mérlegelési jogkörével kapcsolatban, amikor rámutatott arra, hogy ha a Parlament nem él a kiegészítő dokumentumok vagy hiányzó bizonyítványok bekérését érintő szabadságával, akkor ez a lépése mérlegelési jogköre gyakorlásakor nincs összhangban a helyes ügyintézés elveivel.

A Parlament azért utasított vissza egy ajánlati felhívásra érkezett ajánlatot, mert a benyújtó egy szükséges bizonyítványt nem a felhívás követelményeinek megfelelően eredetiben, hanem fénymásolatban csatolt. Miután az ombudsman megállapította, hogy a pályázati anyag fenti hiányossága alapvető volt – ugyanis a felhívás kifejezetten rendelkezett arról, hogy ez a pályázatot kizáró oknak minősül – megjegyezte, hogy a Parlament részéről a pályázóval való kapcsolatfelvétel lehetőségét a felhívás alapján

⁴⁴⁸ Az Európai Parlament ellen benyújtott 260/2003/OV számú panaszról szóló határozat összefoglalása. Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2004* (Luxembourg: Kiadóhivatal 2005) 75.

szigorúan úgy kell értelmezni, hogy az „különleges kivételt” képez a felhívásban megfogalmazott, a pályázatok felbontása után a „pályázók és az ajánlatkérő közötti mindenfajta kapcsolat” tilalma alól. Az ombudsman döntése során a pályázókkal szembeni egyenlő bánásmód biztosításának szükségességét is figyelembe vette. Mindezek alapján megállapította, a hiányosság helyesbítése sem a pályázat „pontosításának”, sem „nyilvánvaló gépelési hiba” javításának nem tekinthető, a felhívásban biztosított idevágó kivétel értelmében. Ezért az ajánlat elutasításáról szóló döntés nem valósított meg hivatali visszasságot.⁴⁴⁹ Vagyis a Parlament különleges kivételként abban az esetben vehette volna fel a kapcsolatot a pályázóval, ha a pályázata pontosításra szorult, illetve a nyilvánvaló gépelési hiba javítása szükséges.

Az ombudsman az intézmények belső szabályaiban fellelhető hibára is rámutat. Döntéseinél a Chartára, az esetjogra, és saját korábbi ajánlásaira is hivatkozni szokott. A Charta 21. cikkét a megkülönböztetés-mentességről, a Bíróság által, a közösségi jog egyik általános alapelveként rögzített életkoron alapuló megkülönböztetés tilalmát és egy korábbi ombudsmani ajánlás alapján született, a korhatárok bizottsági gyakornoki programban történő eltörléséről szóló határozatot jelölte meg hivatkozási pontként, amikor a Parlament gyakornoki programjában alkalmazott korhatár eltörlését ajánlotta.

A 2006 januárjában hivatalból indított vizsgálat eredményeképpen tett ajánlására a Parlament véleményében kijelentette, hogy 2006. február 15-étől új határozatot fogadott el az Európai Parlament titkárságán végzett szakmai gyakorlatokra és a tanulmányi látogatásokra vonatkozó belső szabályokról. Az új szabály hatálybalépése előtt 45 év volt a korhatár, azt követően felső korhatár nincsen a gyakornoki programban való részvételnél. Az ombudsman megállapította, hogy mivel a Parlament eltörölte a korhatárt, további vizsgálatra nincs szükség.⁴⁵⁰

2.3. AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA

A Tanáccsal kapcsolatos ügyeknél az látjuk, hogy számos esetben együtt jelenik meg a dokumentumokhoz való hozzáférés⁴⁵¹ és az adatvédelem kérdése.⁴⁵² Ilyenkor előfordul, hogy a belső intézményi szabály és azt végrehajtó határozat összhangban állásáról is nyilatkozik az ombudsman.

⁴⁴⁹ Az Európai Parlament ellen benyújtott 1315/2005/BB számú panaszról szóló határozat összefoglalása. Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2006* (Luxembourg: Kiadóhivatal 2007) 58.

⁴⁵⁰ Az OI/3/2006/BB számú hivatalból indított vizsgálatot követő határozat összefoglalása. Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2006* (Luxembourg: Kiadóhivatal 2007) 101.

⁴⁵¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2001. május 30-ai 1049/2001/EK rendelete a nyilvánosságnak az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz történő hozzáféréséről HL L 145., 2001. 05. 31., 43.

⁴⁵² Az Európai Parlament és a Tanács 45/2001/EK rendelete (2000. december 18.) a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról HL L8 2001. 01. 12., 26.

A Tanács egy tisztviselője élni szeretett volna a különleges kordedvezményes nyugdíjba vonulás lehetőségével, ahol a Tanács egy rendelete előírta, hogy a Tanács Főtitkárságának ki kell választania a kinevezésre jogosult hatóság és a személyzeti bizottság képviselőiből álló vegyesbizottsággal folytatott konzultációt követően a kérelmezők listájából azokat, akiknek biztosítják e lehetőséget. Ugyanakkor a szóban forgó rendelet végrehajtó határozata szerint a vegyesbizottságnak a Tanács főtitkár-helyettese állította össze a jelöltek listáját. A panaszos kordedvezményes nyugdíjba vonulásának kérelmét és Tanácshoz benyújtott panaszát is elutasították. A panaszos azt kritizálta, hogy a Tanács nem adta ki a vegyesbizottságnak a kérelmezők személyi adatait, ami szerinte lehetetlenné tette a megfelelően alátámasztott vélemény kialakítását, és szerinte a végrehajtó határozatot hatályon kívül kell helyezni. Ráadásul a vegyesbizottság tagjainak nem adták meg az aktákhoz való hozzáférést, többszöri kérelmük ellenére sem. A Tanács szerint a rendelet és a határozat összhangban volt, a vegyesbizottság pedig megkapott minden, értékeléshez szükséges információt. Ugyanakkor a rendelkezésre bocsátott információknak nem volt szabad nyilvánosságra hoznia személyes adatokat a személyes adatok védelméről szóló 45/2001/EK rendeletnek megfelelően. Az ombudsman elfogadta, hogy a határozat összhangban van a tanácsi rendelettel, mivel a lista csak a konzultációt követően kerül elfogadásra, ugyanakkor szerinte minden vonatkozó információra szükség van a vegyesbizottság véleményének kialakításához, különben ez csak formalitás lenne a kiválasztásban. Az ombudsman rámutatott arra, hogy a személyes adatok nyilvánosságra hozatala csak a 45/2001-es rendeletnek megfelelő módon történhet, ha volt bármilyen akadály a nyilvánosságra hozatalnak, akkor azt maga a Tanács hozta létre, mely elmulasztotta értesíteni arról a lehetőségről a jelentkezőket, hogy személyi adataikat a vegyesbizottságnak meg lehet adni.⁴⁵³ A lehetőséget a vegyesbizottságnak sem adta meg, mert megtagadta az aktákhoz való hozzáférést, amely így nem tudta hasznosan kifejezni álláspontját. Ez pedig hivatali visszásságnak minősül.

A közösségi intézményeknek és szervezeteknek a lehető legnyilvánosabban kell a döntéseiket meghozni. Ezt az előírást érintette az az ügy, amelyben az ombudsman véleményével maga is az átláthatóság mellett érvelt: szerinte a Tanácsnak felül kellene vizsgálnia a jogalkotói minőségben folytatott üléseinek nyilvánossá tételére vonatkozó elutasítását. A zárt ajtók mögötti jogalkotás érdemi indoklásának elmulasztásával összefüggő, az Európai Unió Tanácsa ellen benyújtott panasz lezárásaképpen külön jelentés⁴⁵⁴ és ajánlás is született.

Az ügy előzménye az volt, hogy egy német képviselő és a német Kereszténydemokrata Unió, a CDU ifjúsági csoportjának képviselője azt állította, hogy az Európai Unió Tanácsának Eljárási Szabályzata nincs összhangban az Európai Unióról szóló szerző-

⁴⁵³ Az Európai Unió Tanácsa ellen benyújtott 2046/2003/GG számú panaszról szóló határozat összefoglalása. Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2004* (Luxembourg: Kiadóhivatal 2005) 76.

⁴⁵⁴ Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the Council of the European Union in complaint 2395/2003/GG. ombudsman.europa.eu/recommen/en/032395.htm

dés 1. cikkének (2) bekezdésével. A szóban forgó cikk szerint ugyanis a Tanácsnak és a többi közösségi intézménynek és szervnek a lehető legnyilvánosabban kell a döntéseket meghozni. A Tanács ugyanis rámutatott arra, hogy saját maga által hozott politikai döntésével határoz arról, hogy ülései milyen mértékben legyenek nyilvánosak. Az ombudsman szerint azonban az Európai Unióról szóló szerződés 1. cikke (2) bekezdése a Tanácsra is vonatkozik, és bár az EKSz 207. cikke alapján a Tanács saját Eljárási Szabályzatot fogadhat el, de nem rendelkezik arról, hogy jogalkotói minőségében folytatott ülései nyilvánosságának mértéke politikai döntés, illetve hogy ez mérlegelési jogkörébe tartozna. A Tanács azt is állította, hogy a szóban forgó 1. cikk (2) bekezdése csak arra utal, hogy a jövőbeni Uniónak a lehető legnyitottabbnak kell lennie. Az ombudsman más véleményen volt, mert szerinte a cikk 1997-es formájában történő elfogadása óta számos fejlemény történt, amelyet szintén figyelembe kell venni. Így a Tanács is elfogadott már 2000-ben egy új Eljárási Szabályzatot a jogalkotói minőségben tartott ülések fokozott nyilvánosságáról. Ebből az ombudsman szerint az következik, hogy a Tanács egyértelművé tette, hogy lépéseket kell és lehet tenni a jogalkotás átláthatóságának növelésére. Az új Eljárási Szabályzat is azt erősítette meg, hogy régebben és jelenleg is lehetséges volt ezt megtenni a közösségi jog jelenlegi helyzete szerint. Mindezeket figyelembe véve az ombudsman megállapítása szerint a Tanács nem tudta érdemi alapon megindokolni, hogy miért nem képes módosítani Eljárási Szabályzatát a jogalkotói minőségben folytatott nyilvános ülései tekintetében. A hivatali visszasságra vonatkozó megállapításait ezért különjelentésben a Parlamentnek továbbította.⁴⁵⁵

2.4. AZ UNIÓS ÜGYNÖKSÉGEK⁴⁵⁶

Az Európai Bizottság után az uniós ügynökségek jelentették az ombudsman 2016-ban végzett vizsgálatainak második legfontosabb forrását.

2.4.1. AZ EURÓPAI CSALÁS ELLENI HIVATAL

Már korábban szoltam arról, hogy az intézmények által közvetlenül elrendezett ügyek kiemelkedő részt képviselnek a lezárt eseteknél. Megjegyzem, különösen fontos, sőt példamutató az intézmények e szándéka olyan ügyeknél, amelyekben a dokumentumokhoz való hozzáférésről van szó. Ezek a sokat hangoztatott átláthatóság megvalósítását célzó törekvéseket segítik, amely különösen fontos akkor, ha egy olyan szervet érintenek mint az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF), amely a korrupció ellen küzdve segíti az átláthatóság megvalósítását.

⁴⁵⁵ Az Európai Unió Tanácsa ellen benyújtott 2395/2003/GG számú panaszt követő külön jelentés összefoglalása. Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2005* (Luxembourg: Kiadóhivatal 2006) 105.

⁴⁵⁶ Az uniós ügynökségekről lásd részletesen europa.eu/european-union/about-eu/agencies_hu#az-uni%C3%B3s-%C3%BCgyn%C3%B6ks%C3%A9gek-t%C3%ADpusai.

A panaszos bizottsági tisztviselőként a karlsruhei Transzurán Elemek Intézetében dolgozott, amely a Közös Kutatóközpont része, utóbbi pedig az Európai Bizottság egyik főigazgatósága. Munkakörébe tartozott a radioaktív anyagok szállítása az Intézet „nukleáris biztonság és infrastruktúra” részlegén belül. Vizsgálat lefolytatásának kérésével fordult a Bizottsághoz, mivel számos szabálytalanságot állapított meg a radioaktív anyagok sugárzása elleni védelem és szállítása kapcsán. A Bizottság az ügyet az OLAF elé terjesztette, mely meghallgatta a panaszost és lefolytatta a vizsgálatot. A panaszos hozzá szeretett volna jutni az ügyével kapcsolatos dokumentumokhoz az eljárás egy későbbi szakaszában, amelyek különböző bizottsági főigazgatásoknál és az OLAF-nál voltak. A panaszos szerint azonban a hozzáférésre irányuló kérelmeivel nem foglalkoztak megfelelően. Az ombudsman külön panaszként kezelte az OLAF-fal szembeni állításait, mivel az OLAF-ot saját jogú európai intézményként kezelte. A panaszos azt állította, hogy nem biztosítottak helyes hozzáférést a dokumentumokhoz, kérésével nem foglalkoztak időben, kérte a dokumentumok kiadását, illetve magyarázatot ezek hiánya esetén. Amennyiben pedig ez nem lehetséges, akkor az ombudsman, az alkalmazottai vagy a Parlament képviselői vizsgálják meg ezeket a dokumentumokat. Az OLAF véleményében kifejtette, hogy a panaszos kérelmét kimerítően válaszolta meg, három dokumentum másolatát adta át és kifejtette, hogy a többi kérelmezett dokumentum nem létezik. Elismerte, hogy a válaszadási határidőt követő három nappal adott csak választ, azzal indokolva, hogy az ügyintézőt épp egy másik munkakörbe helyezték át, és több előre nem látható ügyet kellett intéznie. Az OLAF elismerte, hogy tájékoztatnia kellett volna a panaszost arról, hogy az ügyintézés határidejét meg kell hosszabbítani. Az ombudsmannak adott válaszáról pedig egy példányt a panaszosnak is küldött. A panaszos meg volt elégedve az OLAF lépéseivel, az ombudsman pedig ennek fényében lezárta az ügyet.⁴⁵⁷

Az OLAF-fal kapcsolatos esetek közül érdemes szólni az ombudsman azon hivatali visszasságot megállapító döntéséről, amire a panaszos a bírósági eljárásban hivatkozott. Érdekesség, hogy az ombudsman két határozatot hozott: az OLAF eljárása során két, egymást követően megvalósított magatartást panaszoltak be nála, a bírósági eljárásban pedig az első panasszal kapcsolatos döntésére hivatkoztak.

A felperes újságíró két újságcikket írt az európai intézményekben előforduló szabálytalanságokról, amelyek az ún. Van Buitenen-memorandumon és az OLAF 2002. január 31-ei jelentésén alapultak. 2002. március 12-én az OLAF – azt gyanítva, hogy bizalmas feljegyzéseit jogellenesen kiszolgáltatták – belső vizsgálatot indított annak érdekében, hogy megállapítsa, hogy az Európai Közösségek mely tisztviselőitől, illetve egyéb alkalmazottaitól szivárogtak ki a belső feljegyzések. Az OLAF március 27-ei sajtóközleménye szerint nem volt kizárt, hogy e dokumentumok megszerzéséért az OLAF-nál (vagy esetleg valamely másik intézménynél) valakinek pénzt fizettek. Az újság válaszul sajtóközleményt adott ki, hogy birtokában van a memorandum, de az

⁴⁵⁷ Az Európai Csalás Elleni Hivatal ellen benyújtott 220/2004/GG számú panaszról szóló határozat összefoglalása. Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2004* (Luxembourg: Kiadóhivatal 2005) 72.

Európai Közösségek egyetlen tisztviselőjének sem fizetett pénzt az üggyel kapcsolatos dokumentumok megszerzéséért, és idézték a felperes nevét és elérhetőségeit is. Április 11-én az OLAF szóvivője elektronikus levelet küldött az OLAF alkalmazottainak, mely többek között tartalmazta, hogy „szóbeszéd” terjed, hogy a dokumentumokért fizettek. Október 22-én a felperes panasszal (1840/2002/GG) fordult az ombudsmanhoz az OLAF márciusi sajtóközleménye miatt, mely szerint az újságára és rá vonatkozott, és hogy a 2002. július 29-ei, OLAF-nak írt levelére kapott OLAF-válasz nem adott minden kérdésére felvilágosítást. Az ombudsman a felperes panaszával kapcsolatos 2003. június 18-ai ajánlástervezetében hangsúlyozta, hogy az OLAF vesztegetésre vonatkozó állítása bizonyító és nyilvánosan ellenőrizhető ténybeli elemek hiányában aránytalan, és hivatali visszásságnak minősül. Azt ajánlotta, hogy az OLAF vonja vissza a vesztegetéssel kapcsolatban közzétett állításait, amelyek a panaszosra vonatkoztathatók.⁴⁵⁸ Az OLAF elfogadta az ajánlást és augusztus 30-án új sajtóközleményt adott ki, amely szerint vizsgálata még nem zárult le, mindezidáig azonban nem talált arra utaló bizonyítékot, hogy valóban történt ilyen fizetés. Az ombudsman november 20-ai határozatában azonban megerősítette: az OLAF hivatali visszásságot követett el, és úgy értékelte, hogy az OLAF nem kielégítő módon hajtotta végre ajánlástervezetét, amelyet egyébként az OLAF elfogadott. E körülmények között az ombudsman úgy vélte, hogy a részéről tett kritikai megjegyzés megfelelő elégtételt jelenthet a panaszos részére.⁴⁵⁹

A felperesként fellépő panaszos az ombudsman 2003. június 10-ei ajánlástervezetére és 2003. november 20-ai, hivatali visszásságot megállapító ajánlására hivatkozott. A felperes azt a következtetést vonta le, hogy a 2002. március 27-ei sajtóközlemény „önmagában” „jogellenes közigazgatási aktusnak” minősül, és a 2003. szeptember 30-ai sajtóközlemény újabb hivatali visszásságnak minősül, amely – az előző közlemény állításait megismételve – szintén sérti az arányosság elvét. Az Elsőfokú Bíróság ugyanakkor kimondta, hogy „a tények, amelyekre az ombudsman a 2003-as ajánlását alapozta, nem ugyanazok, mint amelyeket a Bizottság a jelen eljárásban az Elsőfokú Bíróság elé terjesztett. Ráadásul a hivatali visszásság elkövetésének az ombudsman általi megállapítása nem egyenértékű azzal a bírói megállapítással, hogy a Bizottság megsértette a felperes jogait”.⁴⁶⁰ Itt felhívom a figyelmet arra a bírósági álláspontra, hogy a hivatali visszásságnak minősülő magatartás nem jelent feltétlenül jogszabálysértést, mivel „az a tény, hogy az ombudsman az OLAF magatartását hivatali visszásságnak minősítette, önmagában nem jelenti azt, hogy ez a magatartás megvalósítja az ítélezési gyakorlat szerinti kellően egyértelmű jogszabálysértést”.⁴⁶¹

⁴⁵⁸ Draft recommendation to the European Anti-Fraud Office (OLAF) in complaint 1840/2002/GG. *www.ombudsman.europa.eu/cases/draftrecommendation.faces/en/464/html.bookmark*

⁴⁵⁹ Decision of the European Ombudsman on complaint 1840/2002/GG against the European Anti-Fraud Office (OLAF). *www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/1810/html.bookmark*

⁴⁶⁰ A T-193/4. számú *Hans-Martin Tillack kontra Európai Közösségek Bizottsága* ügy 2006. október 4-én hozott ítéletének 113. pontja.

⁴⁶¹ 460. lj. 128. pont.

2.4.2. AZ EURÓPAI GYÓGYSZERÜGYNÖKSÉG

Az egyik hangsúlyosabb, 2014-ben indult ügy a nyilvánossággal volt kapcsolatos. Az ombudsman megjegyezte, hogy a köz érdekében minden, az orvosok, betegek és kutatók számára hasznos klinikai információt nyilvánosságra kell hozni.⁴⁶²

Az ügynökség csak részlegesen adott nyilvános hozzáférést a Crohn-betegség kezelésére használt Humira jóváhagyására vonatkozó klinikai vizsgálatokhoz. Az ombudsman júniusban zárta le a vizsgálatot, üdvözölve a nagyobb átláthatóságot ezen a területen. Aggodalmának adott hangot ugyanakkor négy olyan információval kapcsolatban, amelyeket az ügynökség visszatartott.

2.4.3. AZ EURÓPAI SZEMÉLYZETI FELVÉTELI HIVATAL

Az Európai Személyzeti Hivatal (EPSO) ellen benyújtott panaszok az Európai Unió intézményeihez és szerveihez történő személyzeti felvételi eljárásokat és az ehhez kapcsolódó munkaviszonyokat alkotják. Az esetek kivizsgálásakor előfordulhat, hogy az ombudsman szükségesnek látja, hogy saját hatáskörével kapcsolatban is állást foglaljon. Így egy versenyvizsga értékelésének állítólagos pontatlansága, indokolt magyarázat hiánya kapcsán a Bíróság joggyakorlatára hivatkozva kimondta, hogy nemcsak a felvételi tanács eljárásával kapcsolatban, hanem a felvételi bizottság határozatainak jogosságával kapcsolatban is vizsgálódhat, amelyekért végső soron a kinevezésre jogosult hatóság felel. Az EPSO ugyanis azon a véleményen volt, hogy a személyzete által végzett adminisztratív munkánál meg lehet keresni az esetleges hivatali visszasságokat, de a felvételi bizottság által elfogadott döntések felülvizsgálatára csak a Közzszolgálati Törvénysszék rendelkezik hatáskörrel.

A panaszos, aki részt vett az EPSO által szervezett nyílt versenyvizsgán, nem szerepelt a legmagasabb pontszámot elért 200 jelentkező között, és ezért eredményeinek felülvizsgálatát kérte, és egy csomagot is bizonyítékként, amely audio CD-t és szóbeli vizsgájának „átiratát” tartalmazta. Mivel a felvételi bizottság nem változtatta meg a döntését, ezért a panaszos fellebbezett, amire a kinevezésre jogosult hatóság válaszolt. A panaszos azonban ezt nem kapta meg az anyanyelvére, hollandra fordított változatban. Az ombudsmanhoz ennek elmaradását, a személyzeti szabályzatban rögzített fellebbezés megválaszolására vonatkozó határidő elmulasztását, valamint a felvételi bizottság döntését panaszolta, miszerint nem vették figyelembe az általa benyújtott bizonyítékokat. A Bizottság és az EPSO együttes véleményükben kijelentették, hogy a jelöltek értékelése összehasonlító módon történik, a csomag irreleváns dokumentumokat tartalmazott, a holland nyelvű választ pedig megkésve, a késés miatt elnézést kérve, de feladták. Az ombudsman határozatában kitért a bizottság értékelésére is, amelynél nem talált nyilvánvaló tévedést, a döntést pedig megfelelően megindokoltnak vélte. Minősítette a szóbeli vizsga „átiratát” is, amelyet nem tekintett relevánsnak, mivel csak a panaszos saját vizsgaemlékein alapult. Mivel a válasz és a holland vál-

⁴⁶² www.ombudsman.europa.eu/hu/annual/hu/79333

tozat késedelmes elküldéséért a szerv elnézést kért, nem vizsgálódott tovább, de azt tanácsolta a szervnek, hogy amennyiben várhatóan csak a határidő lejárta után tud válaszolni, akkor erről küldjön tájékoztatást.⁴⁶³

Bár az ombudsman észrevételei nem kötelező jellegűek, mégis olyan megoldási lehetőséget kínál, amelyek alkalmazásával az ügyintézés minősége javítható. Így történt akkor is, amikor az EPSO elfogadta a versenyfelhívásainak pontosítására vonatkozó ombudsmani észrevételeket, hiszen ez segíthet elkerülni a jövőbeni félreértéseket és javítani a jelöltekkel való viszonyt. Egyébként ebben az ügyben a panaszt benyújtó egy magyar állampolgár volt.

A magyar állampolgár fordító asszisztensi munkakört érintő nyílt versenyvizsgára jelentkezett, amelynek jelentkezési lapján feltüntette, hogy a szükséges oklevelet a jelentkezést követő néhány hónapban kapja meg. Az előválogatási tesztre behívták, és ezért azt hitte, hogy az EPSO elfogadta a jelentkezését. A teszteket sikeresen teljesítette, és továbbjutott a vizsgákra. Az EPSO azonban pár nap múlva arról tájékoztatta, hogy kizárták a válogatásról, mivel a jelentkezés benyújtásakor még nem rendelkezett a kívánt oklevéllel, és ezért az írásbeli vizsgákat sem értékelték. A panaszos szerint a kizárás nem volt tisztességes eljárás, minekután a jelentkezését elfogadták és lehetővé tették számára, hogy az előválogatáson és az írásbeli teszteken részt vegyen. Mivel a panaszos a panasz időpontjában nem volt az Unió állampolgára és egyik tagállam lakosa sem, az ombudsman ezért hivatalból indított vizsgálatot. Az EPSO ezt követően tájékoztatta az ombudsmant, hogy véleménye szerint az esetet panaszként szükséges kezelni, mert időközben Magyarország EU-tagállam lett, így a panaszos uniós polgárrá vált. A hivatal tájékoztatta az ombudsmant, hogy a versenyvizsgáról szóló értesítésnek megfelelően a felvételi bizottság csak azt követően határozhat arról, hogy a panaszos teljesítette-e a kérdéses követelményt, hogy megvizsgálta a panaszos teljes jelentkezési anyagát. Ezt az anyagot csak az előválogatási tesztek sikeres teljesítése után kéri. A hivatal ugyanis az Elsőfokú Bíróság ítélkezési gyakorlatára hivatkozott, mely szerint a versenyvizsgáról szóló értesítésben meghatározható, hogy egyes megfelelési követelményeket csak az előválogatási tesztek értékelését követően ellenőriznek. Az ombudsman szerint a versenyvizsgáról szóló értesítés alapján a felvételi bizottság két lépcsőben vizsgálja a jelentkezők alkalmasságát. Az EPSO az értesítésnek megfelelően járt el, és az ítélkezési gyakorlatot is figyelembe vette, ezért az ombudsman szerint nem történt hivatali visszasság. Ugyanakkor javaslata szerint a későbbi értesítésekben egyértelműen rögzíteni lehetne, hogy az előválogatási teszteken való részvétel nem jelenti azt, hogy a jelölt alkalmasságát teljes mértékben ellenőrizték, valamint, hogy az előválogatást követően alkalmatlannak talált jelentkezők írásbeli tesztjét nem pontozzák.⁴⁶⁴

⁴⁶³ Az Európai Személyzeti Felvételi Hivatal (EPSO) ellen benyújtott 1217/2004/OV (bizalmas) panaszról szóló határozat összefoglalása. Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2006* (Luxembourg: Kiadóhivatal 2007) 63.

⁴⁶⁴ Az Európai Személyzeti Felvételi Hivatal (EPSO) ellen benyújtott 839/2004/MHZ számú panaszról szóló határozat összefoglalása. Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2005* (Luxembourg: Kiadóhivatal 2006) 74.

2.4.4. AZ EURÓPAI RENDŐRSÉGI HIVATAL

Az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) több alkalommal⁴⁶⁵ is az ombudsman tevékenységének fókuszába került, és eljárásának alapja számos esetben a dokumentumokhoz való hozzáféréssel volt kapcsolatos. Az Europol is magáévá tette azt a gyakorlatot, hogy a dokumentum figyelmetlen kezeléséért elnézést kér a panaszostól, mivel ilyenkor az ombudsman szerint ez elegendő és nincs szükség további vizsgálatra: gyakran ugyanis a panasszal érintett szerv ilyen típusú lépése elegendő a sérelmet szenvedett félnek.

Az ügy az Europolnak a panaszos az iránti érdeklődésére adott válaszára vonatkozott, hogy milyen információkat tárolnak róla. A panaszos a francia adatvédelmi bizottságtól (CNIL) kívánta megtudni, hogy az Europol tárol-e adatokat róla. A francia bizottság az Europolhoz továbbította a levelet, amely úgy nyilatkozott, hogy nem tárolnak olyan személyes adatot a panaszosról, amelyhez az Europol-egyezmény 19. cikkének (1) bekezdésével és az alkalmazandó francia jogszabályokkal összhangban jogosult lenne hozzáférni. Ezután a fellebbviteli bizottság is fenntartotta az Europol határozatát. A panaszos azért fordult az ombudsmanhoz, mert szerinte az Europol helytelenül tagadta meg tőle a tájékoztatást és a hozzáférést a rá vonatkozó adatok tekintetében. Ezenkívül szerinte az Europol nem kezelte gondosan a fellebbviteli bizottságnál tett fellebbezését, mivel a rá vonatkozó válaszában francia fordítását egy másik fellebbezőnek címezték. Az Europol az ombudsman panasszal kapcsolatos levelét az Europol közös ellenőrző hatóságához (JSB) továbbította. A hatóság szerint a bizottság határozata valamennyi érintett félre kötelező. Mivel az EUMSZ 228. cikkének (1) bekezdése szerint az ombudsman nem járhat el olyan panasszal kapcsolatban, amelynél az állítólagos tényállás bírósági eljárás tárgyát képezi vagy képezte, és a fellebbviteli bizottság jogorvoslatot nyújt az Europol-határozatokkal szemben, ezért az ombudsmannak nincs hatásköre eljárni. A hatóság szerint figyelmen kívül hagyta a panaszos fellebbezéséről szóló határozat francia fordításának címzésekor, az ilyen hibáknak nem volna szabad előfordulniuk, ezért pedig elnézést kér a panaszostól. Az ombudsman nem volt meggyőződve arról, hogy az EUMSZ 228. cikke alkalmazásában igazságszolgáltatási szervnek tekintendő a fellebbviteli bizottság, és ebből kifolyólag nem járhatna el. Mindamellettt úgy vélte, hogy a jelenlegi esetben nem kell e kérdéssel végérvényesen állást foglalnia: az ombudsman határozata tehát nyitva hagyta az Europol-egyezmény alapján létrehozott fellebbviteli bizottság és az EUMSZ 228. cikkében rögzített szerepe közötti viszony általános kérdéseit. Az ombudsman a panasz tekintetében megjegyezte, hogy a panaszos nem támasztotta alá konkrét információval azon állítását, hogy az Europol határozata helytelen és jogsértő volt. Mivel a bizottság határozatának alapos vizsgálata sem vezetett az Europol határozatának kétségbe vonásához, az ombudsman úgy vélte, hogy nincs ok további vizsgálódásra. Továbbá, mivel a fellebbezés figyelmetlen kezeléséért elnézést kértek, ezért e tekintetben sincs szükség további vizsgálatra.⁴⁶⁶

⁴⁶⁵ 1999 és 2008 között 14 esetben.

⁴⁶⁶ Summary of decision on complaint 183/2006/MF against Europol. The European Ombudsman: *Annual Report 2007* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2008) 87.

Ahogy már említettük, az ombudsman kritikai észrevétele a panaszos számára is megnyugtató, és az érintett szerv nagyon gyakran elfogadja az észrevételt: amikor az ombudsman rámutatott a személyzeti rendelet alapján folytatott gyakorlat felülvizsgálatának szükségességére, az Europol ezt hasznosnak tekintve kijelentette, hogy felülvizsgálja a személyzeti felvételi gyakorlatot.

Egy adminisztratív asszisztens nyújtott be panaszt, aki az Europolnál dolgozott 2001. május 1. és 2004. április 1. között. A felvétele után derült ki, hogy a helyi személyzet tagjaként vették fel, és nem az Europol személyzetének tagjaként, tehát nem az Europol személyzeti szabályzata szerint jártak el. A panaszos úgy gondolta, hogy kevésbé előnyös feltételekkel foglalkoztatták, ezért írásban helyesbítést és kártérítést kért az Europol igazgatójától. A kérését és az ezt követő fellebbezését egyaránt elutasították. Az ombudsmanhoz benyújtott panaszában azt állította, hogy az Europol nem tartotta tiszteletben a személyzeti szabályzatát, mivel a helyi személyzet tagjaként vették fel, és ezért kártérítésre is igényt tart. Az Europol azt állította, hogy a munkaerő-felvételi rendszer rugalmatlansága miatt a helyi személyzetre vonatkozó feltételek szerint volt kénytelen alkalmazni ideiglenes személyzetet azokban a helyzetekben, ahol a személyzeti terv nem tüntetett fel Europol-munkaköröket, de a munkateher miatt ideiglenes segítségre volt szükség. Az Europolnak lehetősége volt a formálisan előírtaktól eltérő pozíciókban foglalkoztatni a személyeket, amíg saját személyzeti költségvetésének keretei között maradt. A hivatal szerint a panaszos nem szenvedett pénzügyi kárt, az Europol szerint a számára fennálló másik lehetőség az lett volna, ha egyáltalán nem alkalmazza a panaszost. Az ombudsman úgy vélte, hogy az Europol nem tartotta be saját személyzeti szabályzatát azzal, hogy a panaszost adminisztratív asszisztensként a helyi személyzet tagjaként alkalmazta. A személyzeti szabályzat ugyanis egyértelműen úgy fogalmazott, hogy az adminisztratív asszisztens pozíciójának Europol-munkakörnek kell lennie, és nem talált jogalapot ama gyakorlat igazolására, hogy ideiglenes személyzetet alkalmazzon a helyi személyzetre vonatkozó szabályok szerint olyan helyzetekben, ahol a személyzeti terv nem ír elő Europol-állásokat. Ezért kritikai észrevétellel élt. Ugyanakkor úgy vélte, a panaszos nem tudta igazolni, hogy bármilyen veszteséget is elszenvedett volna a hivatali visszásság miatt: észszerűnek tűnt az Europol érvelése, hogy az egyetlen lehetőség a helyi személyzet tagjaként való alkalmazás mellett az lett volna, ha egyáltalán nem alkalmazza. Így a kártérítési igényt nem fogadta el.⁴⁶⁷

Bár nem az Europol ellen nyújtották be, tárgya miatt mégis itt ismertetek két büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködést érintő panaszt. Az első panaszban az a tény tér vissza, hogy hivatali visszásság mulasztással is megvalósítható, amikor elmulasztanak megtenni valamilyen szükséges lépést: ilyen típusú hivatali visszásság miatt indított vizsgálat a rendőrségi és bűnügyi együttműködés esetében is látható volt.

⁴⁶⁷ Summary of decision on complaint 1571/2003/OV against Europol. The European Ombudsman: *Annual Report 2004* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2005) 91.

Ilyen állítólagos mulasztást panaszolt be egy büntetőügyben egy német állampolgár, akit 1997-ben engedély nélküli fegyvertartás miatt elítélt egy német bíróság, de az ítéletet felfüggesztették. Egy olasz bíróság 1998-ban a panaszost távollétében 16 év börtönbüntetésre ítélte, és nemzetközi elfogatóparancs alapján történő 2002-es letartóztatása óta börtönben van. A panaszos ügyvédje 2003-ban kereste meg a Bizottságot, azt állítva, hogy az olasz bíróság megsértette a kétszeres büntetés tilalmának elvét: a *ne bis in idem* elve ugyanis megtiltja, hogy kétszer indítsanak bírósági eljárást ugyanazon jogalap miatt. A Bizottságot érdekelte az ügy, de kifejtette, hogy nincs hatásköre az ügyészégi határozatok felülvizsgálatára, és büntetőügyekben nem lehet jogsértési eljárást lefolytatni. Az egyetlen eljárási lehetőség egy vita kezdeményezése lett volna az Európai Bíróság előtt: az akkor hatályos EU-szerződés 35. cikke (7) bekezdése szerint egy megállapodás, például a schengeni megállapodást végrehajtó egyezmény értelmezésével kapcsolatban, amely európai szinten megállapította a kétszeres büntetés tilalmának elvét. Mindazonáltal, mivel bizonyos információk hiányoznak, a Bizottság azt tanácsolta az ügyvédnek, hogy nemzeti szinten folytassa tovább az ügyet. Amikor 2005-ben az olasz fellebbviteli bíróság negatív döntést hozott, a Bizottság végül megállapította, hogy nincs kellő ok az eljárásra. Az ombudsmanhoz benyújtott panasz szerint a Bizottságnak el kellett volna járnia, mivel a panaszos csak azért követte a Bizottság tanácsát, hogy alapot teremtsen annak eljárásához, de a Bizottság ezt követően mégsem járt el az ügyben, és a panaszos jogi képviselőre fordított összeg kárba veszett. A Bizottság válaszában elmondta, hogy azért hivatkozott a szóban forgó cikelyre, mert az olasz bíróság 1998-ban azt állította, hogy a *ne bis in idem* elve az olasz államban nem alkalmazandó. Mivel azonban ezt az állítást az olasz bíróságok a későbbiekben nem tartották fenn, ezért nem volt jele nézetkülönségnek az olasz állam és a Bizottság között. A Bizottság hangsúlyozta, hogy nem ígérte az eljárás megindítását abban az esetben, ha a fellebbviteli bíróság döntése negatív lesz, és egy ilyen negatív döntés pedig nem jelenti azt, hogy a Bizottság tanácsa helytelen lett volna, és nem a panaszos érdekeit szolgálta volna.

Az ombudsman emlékeztetett, hogy a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésről szóló uniós jog területét még mindig elsősorban kormányközi eljárásokkal határozzák meg, ezért a Bizottság fellépési lehetőségei meglehetősen korlátozottak. Megjegyezte, hogy a Bizottság levelei rendkívül óvatosan fogalmaztak, a Bizottság nem kötelezte el magát a fellépésre, csak azt mondta, hogy a további lehetséges lépéseket a kiegészítő információk megszerzése tükrében teszi meg. Ezenkívül még hozzátette, hogy észszerűnek tűnik a bizottság ama érvelése, hogy a kétszeres büntetés tilalmának elvét az olasz bíróságok már elfogadják, ezért nem viszi tovább az ügyet. Mivel nem talált hivatali visszasságot, ezért az ügyet lezárta.⁴⁶⁸

⁴⁶⁸ Summary of decision on complaint 1166/2006/WP against the European Commission. www.ombudsman.europa.eu/cases/summary.faces/en/3594/html.bookmark

A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködést érintő panaszoknál ismét láthatjuk azt az ombudsman hatáskörét érintő kérdést, amire korábban, más szervet érintő vizsgálatánál már rámutattam: az ügy lezárásakor az ombudsman magát a döntést, annak helyességét is minősíti. Ebben a konkrét ügyben véleményezte a Bizottság döntését, mely szerint nem indítható jogsértési eljárás.

A Bizottsághoz írt levelében azt kérelmezte, hogy a Bizottság indítson jogsértési eljárást Németországgal szemben: az állam megsérti a közösségi jogot azzal, hogy a német kormány korábbi és jelenlegi tagjait gyakorlatilag nem lehet felelősségre vonni bűncselekmény elkövetéséért. A Bizottság azonban azt válaszolta neki, hogy nem kompetens az ügyben eljárni. Amikor az ombudsman tájékoztatta a Bizottságot a vizsgálat elindításáról, rámutatott arra, hogy az ügyben alkalmazható az a Bizottsági közlemény, amely a Bizottsághoz a közösségi jog megsértésével forduló panaszos és a Bizottság kapcsolatát rendezi. A Bizottság szerint azonban a közlemény azért nem alkalmazható, mert a panasz olyan területre vonatkozik, amelynél nem lehet jogsértési eljárást lebonyolítani: a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés hatálya alá tartozik. Az ombudsman véleménye szerint a panaszos egyértelműen jogsértési panaszt kívánt tenni. A hivatkozott közlemény 3. pontja tartalmazza azoknak az indokoknak a teljes listáját, amelyek alapján a levelezést nem jogsértési panaszként kell vizsgálni: így ha olyan sérelemről tájékoztat, amely egyértelműen kívül esik a közösségi jog hatályán. A közlemény szerint, ha a levelezést nem panaszként veszik nyilvántartásba, akkor egyszerű, indoklással ellátott levélben értesítik a panaszost. Az ombudsman szerint azonban a Bizottság nem alkalmazta a közleményt a panaszos levelének megválaszolásakor, ezzel hivatali visszasságot valósított meg, és ezért kritikai észrevételt tett. Mindamellett hozzáfűzte, hogy a megjelölt sérelem láthatóan nem tartozik a közösségi jog hatálya alá, konkrétan a panaszos nem indokolta meg, hogy hogyan függ össze Németország EU-szerződés szerinti kötelezettségeivel a politikusok büntetőügyekben való elszámoltathatósága.⁴⁶⁹

3. OMBUDSMANI ELJÁRÁS KIEGÉSZÍTŐ JELLEGE

3.1. A JOGÉRVÉNYESÍTÉS ALTERNATÍV MÓDJA

Az uniós polgárok nem bíróság előtt zajló jogérvényesítési eszközeinél az európai ombudsman eljárása alternatíva a bírósági eljárások mellett. Ahogyan az Elsőfokú Bíróság is rámutatott: „ez a bírósági úton kívül eső alternatív lehetőség különleges szempontoknak felel meg, és nem feltétlenül ugyanaz a célja, mint a bíróság előtt indított keresetnek”,⁴⁷⁰ továbbá „az ombudsman és a Közösség Bíróságai eltérő kritériumok alapján és eltérő módszerrel dolgoznak, amelyek rámutatnak meglehetősen eltérő

⁴⁶⁹ Decision of the European Ombudsman on complaint 446/2007/WP against the European Commission. www.ombudsman.europa.eu/cases/advancedsearch.faces

⁴⁷⁰ A T-209/00. számú *Lamberts kontra Ombudsman* ügyben 2002. április 10-én hozott ítélet 65. pontja.

természetükre és funkciójukra”.⁴⁷¹ A közösségi bíróságokhoz képest az ombudsman eljárása egy alternatív bíróságon kívüli utat jelent az Unió polgárai számára, amely különleges szempontoknak felel meg és nem szükségszerűen ugyanaz a célja, mint a bíróság előtt indított keresetnek.⁴⁷² Peren kívüli, nem bíróság előtt zajló eljárása és a bírósági eljárás komparatív megközelítésekor is tapasztalható egyfajta kettősség. Az összehasonlítás során ugyanis egyértelműen megmutatkozik, hogy a két eljárás nemcsak eltérő, hanem hasonló jegyekkel is rendelkezik. Ez az ellentmondás azonban csak látszólagos. Az európai ombudsman tevékenységének vizsgálatakor ugyanis egy közvetítő eljárás látható, amely *kontradiktórius* eljárás esetében az ombudsmanhoz önként forduló panaszos nem ért egyet a panasszal érintett intézmény vagy szerv eljárásával, és ezért panaszt nyújt be. A bepanaszolt lehetősége a vélemény nyilvánítása, a panaszra történő reagálás. Lehetőség van az eljárás folyamán észrevételt tenni, mindegyik félnek lehetősége van állítását alátámasztani, véleményével reagálni a másik fél észrevételeire.

Amikor az európai ombudsman eljárásánál előnyökről beszélek, nemcsak a polgárok vonatkozásában gondolok erre, hanem az intézmények és szervek tekintetében is. Ugyanis éppen ebben rejlik az európai ombudsman sajátos, alternatív jellege, hiszen mindkét fél számára kedvező az eljárása:

- Eljárásának igénybevétele esetén elkerüli a pereskedéssel járó terheket azáltal, hogy a békés megegyezést segíti elő és ajánlásokat tesz.

- A hosszadalmas bírósági pereskedésekkel szemben rövidebb idő alatt jut el az ügy lezárásához (és mivel döntései ellen nincs lehetőség jogorvoslatra, ezért az ügyben hozott döntéseivel szemben nem kell további eljárásra számítani, kivéve a kártérítési pereket, ahogyan arról korábban már írtunk).

- A gyorsabb eljárást segíti elő, hogy rugalmasan áll a közös megoldás kereséséhez, igyekszik mindegyik fél számára a legmegfelelőbb megoldást megtalálni, mindegyik fél érdekeit figyelembe venni az ügy lezárásakor. A rugalmas hozzáállást támasztja alá, hogy amennyiben az ügy típusa megengedi (ez információ visszatartásával kapcsolatos panaszokban jellemző) telefonon keresztül is felveszi a kapcsolatot az érintett szervvel a panasz mielőbbi rendezésére.

- Hatékonyságát mutatja, hogy elsődlegesen minden lehetséges módon megoldást keres a hivatali visszaélés megszüntetésére és a panasz „orvoslására”. Mindkét felet meggyőző eljárásának egyik fontos eredménye, amikor az érintett intézmény vagy szerv egyszerű bocsánatkérése elegendő a panaszos számára.

- Az európai ombudsman eljárásánál nagy előny, hogy *proprio motu* is indíthat eljárást, vagyis hivatalból, panasz hiányában.

Az ombudsmani eljárás előnyeinek felsorolása mellett szükségesnek tartom a bíróságokkal szembeni legfontosabb hátrányt is megemlíteni. Erős vizsgálati jogosítványához ugyanis gyenge intézkedési lehetőségek társulnak. A döntéseihez nem tartozik kötelező erő, a hatékonyság csak meggyőző erejében, a panasszal érintett intéz-

⁴⁷¹ A T-193/04. számú *Hans-Martin Tillack kontra Európai Közösségek Bizottsága* ügyben 2006. október 4-én hozott ítélet 113. pontja.

⁴⁷² A C-167/06. P számú *Kominou and Others v. Commission* 2007. október 25-én hozott ítélet 44. pontja.

mény együttműködésében rejlik, végső soron pedig egy másik szerv közreműködésében, vagyis az Európai Parlament politikai erejében bízhat. Az ombudsmannak nincs hatásköre sem határozatok érvénytelenítésére, sem valamilyen intézmény vagy szerv utasítására a panasz orvoslására.

A fenti összehasonlításban az európai ombudsman eljárása és a bírósági eljárás közötti különbségeket hangsúlyoztam. Ugyanakkor, a szerv összetettségét felvázolandó szükséges annak bemutatása is, hogy milyen hasonlóság van a két eljárás között. Az alábbi táblázat az ombudsman és a bírósági eljárás hasonlóságát és eltérését mutatja be.

3.2. AZ EURÓPAI OMBUDSMAN ÉS A DEMOKRATIKUS DEFICIT

Az európai ombudsman – akit az uniós polgárok közvetlenül választott Parlamentje jelöl ki, tevékenysége során a Parlamentnek tartozik beszámolni, s a Parlamentnek lehetősége van kezdeményezni a felmentését – meghatározó szerepet játszik a végrehajtó hatalom, az Európai Bizottság és az európai bürokrácia feletti parlamenti kontrollban. Az európai ombudsman esetében az egyének egy eszközt kaptak az Európai Unió intézményeivel és szerveivel szemben. Ez az eszköz lehetőséget biztosít arra, hogy a szupranacionális szinten tevékenykedő intézmények és szervek eljárását bepanaszolják.

A panaszok fajtáinak bemutatásánál már rámutattam, hogy mennyire nem véletlen, hogy az európai ombudsman vizsgálatait az alávetett intézmények és szervek közül túlnyomórészt az Európai Bizottságot érintik, vagyis mondhatjuk azt is, hogy az uniós polgárok közreműködnek az európai ombudsmanon keresztül az Európai Unió végrehajtó hatalmát megtestesítő Európai Bizottság eljárásának ellenőrzésénél.

Az európai ombudsman tevékenységét nagymértékben meghatározza az uniós intézményrendszerrel érintő, kritikaként megfogalmazott átláthatóság hiánya. A tevékenységével kapcsolatos ügyek közül ugyanis az átláthatóság hiánya, beleértve a tanácsadás megtagadását, a hivatal megalakítása óta az európai ombudsman ügyeinek a legnagyobb csoportját képezi,⁴⁷³ így ezzel az ügycsoporttal kapcsolatban számos állásfoglalást adott ki. A 1049/2001/EK rendelet 8. cikk (1) bekezdése szerint a dokumentumokhoz való hozzáférés teljes vagy részleges elutasításakor a kérelmező bírósági eljárást indíthat, vagy az ombudsmanhoz panasszal fordulhat.⁴⁷⁴ Figyelemreméltó sikernek könyvelhető el tevékenysége a dokumentumokhoz való hozzáférés terén, hogy tevékenységének köszönhetően szinte azonnal valamenyny-i intézmény hozott a hozzáférésre vonatkozó szabályokat. A Tanács és a Bizottság ugyan már 1993-ban elfogadott egy, a dokumentumaira kiterjedő magatartási kód-

⁴⁷³ Pl. az Európai Bizottság dokumentumaihoz való hozzáféréssel kapcsolatban benyújtott 415/2003/(IJH) TN számú panasz; és az Európai Parlament ellen benyújtott 1919/2005/GG számú panasz a felvételi eljárásban jelentkezők listájához való hozzáféréssel kapcsolatban.

⁴⁷⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2001. május 30-i 1049/2001/EK rendelete a nyilvánosságnak az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz történő hozzáféréseiről HL L 145., 2001. 05. 31., 43. 8. cikk.

xet,⁴⁷⁵ de ez csak a két intézményre vonatkozott, és túlságosan engedékeny volt a kivételek terén. Az európai ombudsman a fent említett ügycsoport száma miatt a közösségi intézmények dokumentumainak nyilvánossága ügyében saját kezdeményezésű vizsgálatot is indított, majd felszólította a mulasztókat az ilyen jellegű szabályzatok meghozatalára. Ennek a mulasztók eleget tettek. Fontos, hogy maga az ombudsman is biztosítja hivatalának átláthatóságát, nyitottan dolgozik, amennyire a vonatkozó szabályok engedik, így az egyének nyomon tudják követni s megértik tevékenysége lényegét. Ezzel az eljárással jó példát tud mutatni másoknak. Az ombudsman birtokában lévő, a vizsgálatok során megszerzett információk és dokumentumok a nyilvánosság számára – tekintettel Alapszabályának 4. cikke (1) bekezdésére, valamint ugyanazokra a feltételekre és korlátokra, amelyeket az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló 1049/2001/EK rendelet állapít meg – nem hozzáférhetőek. A hozzáférésre vonatkozó kérelemre az engedélyt automatikusan megadottnak kell tekinteni a következőknél (kivéve azokat a panaszokat, amelyeket bizalmasnak minősítettek): a panaszok általános nyilvántartási jegyzéke; a panaszok és a panaszt tevő által csatolt dokumentumok; az érintett intézmények véleményei, valamint a panaszt tevő ezekre tett észrevételei; az ombudsman ügyet lezáró határozata; a jelentések és ajánlástervezetek. A nyilvános hozzáférést igénylő kérelemre vonatkozó határozatot a kérelem átvételétől számított 15 munkanapon belül meg kell hozni. Ha a dokumentumhoz való hozzáférésre vonatkozó kérelmet teljesen vagy részben elutasítják, az elutasítást meg kell indokolni. Az európai ombudsman az éves jelentései és különjelentései elfogadásáról a Hivatalos Lapban közleményt tesz közzé, és nyilvánosságra hozza, hogy az érdeklődők a dokumentumok teljes szövegéhez hogyan férhetnek hozzá.

Ahogy arra az Európa Tanács is rámutatott, az ombudsman (vagy hozzá hasonló funkciókkal rendelkező személyek) munkája és véleménye fontos szerepet játszik a közigazgatás szervezetének működését irányító általános alapelvek és szabályok fejlődésében, valamint a köztisztviselők eljárásában.⁴⁷⁶ Az európai ombudsman felismerve ennek igényét, azt ajánlotta az intézményeknek, szerveknek és ügynökségeknek, hogy alkalmazzanak olyan szabályokat, amelyek a helyes hivatali eljárást rögzítik tisztviselők számára a polgárokkal fennálló viszonyukban. A közigazgatási alapelvek kidolgozása ugyanis megteremtené a keretet a polgárok számára, hogy a közigazgatási eljárásban bármikor elvárhassák a helyes hivatali eljárást, és az eljárási garanciákat rögzítené. A polgár és a hivatalnok számára pedig egyértelművé válna, hogy a gyakorlatban mit is jelent a jó, illetve a rossz hivatali eljárás. A megfelelő ügyintézéshez való jog pontosítása céljából az európai ombudsman elkészítette a jó közigazgatás európai kódexét, amely irányadó elveket tartalmaz a polgárok és a köztisztviselők eljárására. A jó közigazgatás elve azon túl, hogy megköveteli a közösségi intézményektől és szervektől a jogi kötelezettségeik betartását, a szolgáltatás nyújtásával kapcsolatos gondolkodásmódot, a közösség tagjai felé a megfelelő bánásmód biztosítását is jelenti, valamint a jogaikkal történő – teljes mértékű – élelét. A kódexben megteste-

⁴⁷⁵ Az ún. Code of Conduct.

⁴⁷⁶ Council of Europe: *Non-judicial means for the protection of human rights: the institution of the Ombudsman*. Directorate of Human Rights, Strasbourg, 1987. 6.

sülő jó közigazgatás az Európai Unió Alapjogi Chartájában az uniós polgárokat illető jog, ahol a 41. és a 43. cikkek szólnak a jó közigazgatásról. Az ombudsman az alapjogok védelmének felügyelete terén a tevékenységével elősegíti a Chartában foglaltak figyelembevételét, a hivatali visszásság lehetőségének kivizsgálásakor tekintetbe veszi a Chartában megfogalmazott szabályokat és elveket. Azok a hivatalnokok, akik követik a kódexet, biztosak lehetnek benne, hogy elkerülik a hivatali visszásság esetét.⁴⁷⁷ Azok a polgárok, akik ismerik a kódexben megfogalmazott alapelveket, megkövetelhetik az alapelvek alapján a helyes eljárást. Az európai ombudsman tevékenysége az intézmények, szervek, illetve polgárok kapcsolatát tekintve közvetítő jellegűnek mondható. Egyrészt az ombudsmannak legfontosabb feladatuként foglalkoznia kell a hivatali visszásságok eseteivel, így hatékony eszközként kell szolgálnia a polgárok sérelmeinek orvoslását. A helyes hivatali eljárást kell propagálnia – ezzel segítve a polgárokat –, ami magában foglalja a közigazgatási szervekkel való együttműködést olyan megoldások megtalálására, amelyek a polgárokkal való kapcsolatukat fejlesztik. A polgárok jogvédelme és a polgárok európai uniós intézményekkel, szervekkel fennálló kapcsolatának fejlesztése kéz a kézben járnak.⁴⁷⁸ Az ombudsman nem lehet egyoldalú, csak a közigazgatás szervezete ellen irányuló, hanem az intézményeket és szerveket védenie is kell a megalapozatlan panaszokkal szemben.⁴⁷⁹

Ez biztosítja, hogy egy olyan pártatlan és részrehajlás nélküli hivatalként működjön, amely megbízhatósága révén alkalmas mind a hivatali apparátus, mind a polgárok közötti kapcsolatok fejlesztésére. Az európai ombudsman azonban nemcsak az egyszerű uniós polgár segítségét jelenti az uniós közigazgatással szemben, hanem a hivatalnoknak is segítséget nyújt közösségi intézményekkel, szervekkel szemben. Így amíg egyik oldalon a köztisztviselőkkel hivatali eljárás során kapcsolatba kerülő „egyszerű” uniós polgár „védelmére” kel, a másik oldalon maga a hivatalnok – mint uniós polgár – is fordulhat hozzá panasszal. Így egy személyben az uniós bürokrácia külső ellenőrző és belül is hatékony eszköze.

3.3. AZ EURÓPAI OMBUDSMAN – UNIÓS ÁLLAMPOLGÁRSÁG – EURÓPAI IDENTITÁS

Az európai identitás létrehozásában és kialakulásának elősegítésében három stratégiát követtek, amelyek közül az egyik az uniós szupranacionális állampolgárság új formájának bevezetése volt egy világos és egyértelmű „uniós állampolgársággal”. Ez jogokkal ruházta fel a polágrokat, mint a szabad mozgáshoz való jog, az Európai Parlamenthez és az európai ombudmsanhoz fordulás joga.⁴⁸⁰

⁴⁷⁷ 266. lj. 13.

⁴⁷⁸ A4 0083/94 PE, Report of the role of the European Ombudsman appointed by the European Parliament.

⁴⁷⁹ Walter HALLER: „Hierarchical Structure of Ombuds-Institutions?” *VARIA 55* (Innsbruck: European Ombudsman Institute (EOI) 2006). 4.

⁴⁸⁰ Dirk JACOBS – Robert MAIER: „European Identity: Construct, Fact and Fiction” in Maarja GASTELAARS – Aria de RUIJTER (szerk.) *A United Europe. The Quest for a Multifaceted Identity* (Maastricht: Shaker 1998) 7.

Az Alapvető Jogok Chartájának megalkotásával az Unió erősíteni kívánta az emberi jogok iránti elkötelezettségét, körvonalazta általános emberi jogi politikáját, amelyek közül két cikk is foglalkozik az ombudsmannal: a helyes ügyintézéshez való jogot a 41. cikk, az európai ombudsmanhoz való fordulás jogát pedig a 43. cikk foglalja magában. Az ombudsman tevékenységével részt vesz a polgárok jogainak Közösségen belüli erősítésében, közreműködik az Alapvető Jogok Chartájának intézmények általi komolyan vételében. Az ombudsman aktív közreműködése következtében a Chartát beépítették az Európai Alkotmányról szóló szerződés tervezetbe is. Az Alapjogi Chartában megfogalmazott specifikus jogokat tekintve az ombudsman is folytatott le saját kezdeményezésű vizsgálatokat, illetve a Chartát felhasználják a benyújtott panaszok kezelésében. Az ombudsman közvetlen kapcsolatot épít ki a hozzá forduló uniós polgárral. Tevékenysége során a polgárok tájékoztatást kapnak jogaikról és az ezek tiszteletben tartását biztosító lehetőségekről, ami konkrétan azt jelenti, hogy amennyiben nem rendelkezik hatáskörrel az adott ügyben történő eljárásra, tanácsot ad, hova fordulhat panaszával, illetve továbbadja az ügyet. Az ombudsman tevékenysége nemcsak *reaktív*, hanem *proaktív* is, vagyis saját kezdeményezésű vizsgálataival hozzájárul a polgárok jogait érintő általánosabb jellegű kérdések megoldásához. Az ombudsman több mint egy évtizedes tevékenysége a hatékonyság, az elért eredmények tekintetében megalapozta létjogosultságát. Az ombudsman tervezett tevékenysége megvalósításának és a tervezett eredmények elérésének mértékét jelentik az általa lefolytatott vizsgálatok és ezek kimenetelei. Ugyanakkor már a panaszok benyújtását is tekinthetjük közvetett eredményességi mutatónak, hiszen a polgárok uniós polgárságuk tudatában – uniós jogaikkal élve – aktivizálják magukat valós vagy vélt sérelmeik esetén. Ha adott esetben jogsérelmükkel nem is az ügyben eljárni hivatott szervhez, vagyis az ombudsmanhoz fordulnak, az ombudsman tanáccsal segíti, információval látja el őket a további lehetőségekről. Az uniós polgárok azáltal, hogy a közvetlenül választott Európai Parlament jelöli ki az ombudsmant, és mert más intézménytől, szervtől függetlenül végzi tevékenységét, az európai ombudsman hivatalát polgárközelibbnek érzik, nem úgy tekintenek rá mint a távoli uniós intézményrendszer egyik szereplője. Egyébként a Petíciós Bizottság is rámutatott az ombudsmannal kapcsolatosan arra, hogy a polgárok jogainak védelme, valamint az európai polgárok és közösségi intézmények közötti kapcsolat erősítése együttesen valósulnak meg.⁴⁸¹

4. A HIVATAL JELENE ÉS JÖVŐJE AZ UNIÓS INTÉZMÉNYRENDSZERBEN

Az európai ombudsmanhoz történő panaszbenyújtás egy hosszú út eredményeképpen született. Az ombudsman intézménye olyan funkciót lát el, amelynek fontossága már több száz évvel ezelőtt kiderült. A hivatal „őseinek” működése független volt az állam berendezkedésétől. A svéd történelem számunkra releváns, az ombudsmanni hivatal

⁴⁸¹ Report on the role of the European Ombudsman appointed by the European Parliament, rapporteur Mr. Newman, A40083/94 PE 209.768/fin.

megszületését tartalmazó korszakának áttekintése ahhoz a következtetéshez vezethet el, hogy eredetileg egy olyan szervet állítottak fel, amely a végrehajtó hatalom részeként tevékenykedett és nem elsősorban az egyének/polgárok jogvédelmének érdekében, hanem alapvetően a végrehajtó hatalom meghosszabbított kezeként és érdekében járt el (ahogyan ezt ókori példáknál is láthattuk).

Noha Európa egyik dimenziójában, a Közösség életében a közösségi ombudsman tisztségének kérdését már 1974-ben – különösen az Európai Parlamentben – élénk vita kísérte, mégis az intézmény felállítására közel két évtizedet kellett várni. Ennek oka az volt, hogy bizonyos feltételeknek együttesen kellett teljesülniük. Egyrészt magának az európai integrációnak is el kellett érnie azt a fejlődési szintet, amikor a gazdasági együttműködésen túl a politikai unió kérdése is felvetődhetett. Az utóbbival szorosan összefüggő uniós állampolgárságot a jövőbeni Unió egyik pilléréként, a demokratikus legitimitás alapjaként tekintették. Az uniós állampolgársághoz fűződő jogok elfogadásánál került szóba, hogy létre kellene hozni olyan speciális szerveket, amelyek e jogok felügyeletéért lennének felelősek. Ezt megoldandó merült fel, hogy amennyiben lehetőségük lenne az uniós polgároknak panaszokat benyújtani egy európai ombudsmanhoz, az nemcsak jogaik nagyobb védelemét garantálná, hanem a közvetlen kapcsolatot is biztosítaná az Unió és polgárai között. Másrészt szükség volt arra, hogy az Európai Unió tagállamaiban lassan elterjedjen az ombudsmani intézmény. Amikor az Európai Közösség először bővült új tagokkal 1972-ben, az alapító országok egyikében sem működött ombudsmani hivatal. A tagállamok körében gyökeret kellett eresztenie annak a nézetnek, hogy az ombudsman intézménye egyidejűleg biztosítja a végrehajtó hatalom hatékony és rugalmas ellenőrzését, a bürokrácia kontrollját és az állampolgárok védelmét, többek között az egyének „segítsége”, vagyis az általuk benyújtott panaszok által.⁴⁸² Bár az 1990–1991-es években már konkrét spanyol javaslat irányult az európai hivatal felállítására, és az ezt támogató dán memorandumban is hangoztatták, hogy a közösségi együttműködés demokratikus bázisa megerősítéséhez szükséges lenne az ombudsman intézményének bevezetésére az Európai Parlament égisze alatt, mégis több tényező befolyásolta az ügyet. A közösségi intézményrendszer nem mutatja egyértelműen a hatalmi ágaknak a demokratikus jogállamban fellelhető hagyományos megosztását. A különböző dokumentumok áttekintése egyértelművé teszi, hogy az ombudsman felállításának időpontját a politikai hatalomféltség, a feladat- és hatáskörök gyengülésétől való félelem késleltette. A két „rivális” közül az Európai Parlament (így a Petíciós Bizottság) attól félt, hogy egy hasonló funkciójú szerv kerül felállításra, míg az Európai Bizottság jogkörének korlátozását látta benne. Végezetül, a közösségi közigazgatás decentralizált volta miatt a közigazgatás szervezetének nem volt olyan erős hatalma, hogy kimondottan hatott volna a tagállami állampolgárok többségének jogára. Ekkor még nem rögzítették a közösségi állampolgárok alapvető (és közigazgatási) jogait, nem is volt igazolható alap e jogok védelmére hivatott szerv felállítására.

⁴⁸² Maria Rita FERRAGINA: *Il difensore civico: Ombudsman* [Scaffale Universitario 18.] (Soveria Mannelli: Rubbettino 1991) 24.

Amikor az integráció fejlődési stádiuma találkozhatott az ombudsmani intézmény tagállami tapasztalataival, amelyhez társult az Unió részéről a kontrollmechanizmus tökéletesítésének igénye is, lehetőség ígérkezett a hivatal felállítására. A hivatal felállítására tehát pár évtizedig várni kellett: a különböző parlamenti jelentések, képviselői hozzászólások, egyéb dokumentumok elemzésével elének tárult, ahogyan a képviselői, bizottsági álláspontok alakulása kreálta, befolyásolta magának a felállításnak a folyamatát.

Az európai ombudsman mintájának egyértelműen a dán ombudsmant vették alapul. Bár a felállításra konkrét javaslatot elsőként a spanyolok nyújtottak be (és ezért sok szerző a spanyol javaslatot tekinti az eredeti vázlatnak), és az első spanyol javaslatot a Bizottság is erősen támogatta, a spanyol javaslat nem egy szupranacionális szinten felállítandó hivatalra vonatkozott. Ez a hivatal tagállami szinten, külön uniós ügyekkel foglalkozó ombudsmanokkal kívánta az uniós polgárok jogait védeni. A spanyol javaslatot követően benyújtott dán javaslat tartalmazta azt a dán ombudsmani hivatalt követő tervet, amely az európai ombudsmant mint egyszemélyű, szupranacionális szinten felállított, független, Parlament által kinevezett, Bíróság által felmenthető tisztviselőt vizionálta. A dán (és a norvég), illetve a svéd (valamint finn) alapmodellek közötti különbség alapvetően az, hogy míg előbbi esetben az ombudsman a parlament egyfajta kiterjesztésének tekinthető, addig utóbbinál hangsúlyosabb az egyén jogvédelme. Az európai ombudsman hivatalán kívül a legtöbb ország a dán struktúrát követte, aminek oka legfőképpen gyengébb jogkörében rejlik: a vizsgálata során eszközök széles táráat veheti igénybe, de nincs hatásköre sem határozatok kikényszerítésére, sem valamilyen intézmény vagy szervezet utasítására.

Az Európai Parlament és az európai ombudsman viszonyát több oldalról lehet megközelíteni. Az ombudsmani hivatal létrehozatalának célja elsősorban az európai polgárok egyéni jogérvényesítése újabb foka, és felállításánál a hangsúly nem a politikai okokon, nem a politikai egyensúlyozáson van, annak ellenére, hogy kezdetben itt is tapasztalható volt politikai vita. Az ombudsman és a Parlament viszonyát az ombudsman tevékenységében rejlő politikai felelősség, valamint a vele történő szoros együttműködés határozza meg. Az ombudsmani hivatal a Parlament „meghosszabbított keze” funkcióját is betölti, a Parlament ellenőrző szerepének kiegészítőjeként láthatjuk. Az európai ombudsman szerepét tekintve azonban nem alárendelt, hanem mellérendelt, hiszen a Parlament is felügyeleti jogkörébe tartozik, ellentétben számos tagállami példával. És bár a Parlament az ombudsman ellenőrzési jogköre alá tartozik, mégis beépítették azt a korlátot, hogy a Parlament inkább politikai jellegű tevékenységével kapcsolatban nem, csak igazgatási tevékenysége kapcsán járhat el. Felállítása így nemcsak a polgárok védelmének megerősítését jelenti a hivatalszervezettel szemben, hanem úgy jelent kiegészítő eszközt, hogy a Parlament is megőrzi petíciós mechanizmusa felett a politikai hatalmat. Tovább árnyalja a kapcsolatot, hogy bár az ombudsman teljes függetlenséggel rendelkezik feladatainak ellátása során, ugyanakkor a Parlament kizárólagosan felelős megválasztásában-kinevezésében, felmentésében, feladatainak szabályozásában. Az együttműködés fontosságát mutatja az is, hogy a Parlament az ombudsman vizsgálataiban segítséget nyújthat, az ombudsman pedig éves illetve különjelentéseit a Parlamentnek nyújtja be, amely szabadon dönt arról, hogy megerősíti-e határozatában az ombudsman által ajánlottakat.

Az ombudsmani hivatal Európai Bizottsággal fennálló viszonya ugyanolyan árnyalt, mint az Európai Parlamenttel. Már a felállítás ötletének megjelenésekor egyértelmű volt, hogy a Bizottság nem ért egyet egy őt is ellenőrző hivatal felállításában. Az esetelemzés viszonyuk számos vetületére választ adott. Bár a vonatkozó előírások szerint az ombudsman eljárása során hozott döntések és jogértelmezése (amit már gyakorlatnak lehet tekinteni) nem bír kötelező erővel, csaknem másfél évtizedes tevékenysége alatt hatásköri kereteit szinte feszegeti. Jogértelmezési kérdésben álláspontját a Bizottság gyakran elfogadta, bár maga az ombudsman is leszögezi, hogy az Európai Bíróság hivatott az uniós jog értelmezésére. Az ombudsman eljárásának eredménye a *soft law* forrásaként is tekinthető, a Bizottság ugyanis az ombudsman nem kötelező erejű ajánlása alapján adta ki a panaszos és Bizottság viszonyát rendező azon közleményt, amely a kötelezettségi eljáráshoz kapcsolódik.⁴⁸³ Bár ajánlásának hiányzott a kötelező jellege, mégis a Bizottság kötelezettségszegési eljárásában az ombudsman hathatós tevékenysége elvezetett ahhoz, hogy a panaszos szinte „félle” vált, és az ombudsman a Bizottsággal mint másik félle szemben számon kéri, *soft law*-ként alkalmazza a közleményt.

Nemcsak a Parlament és a Bizottság, hanem a Bíróság felől is érzékelhető az ombudsmani hivatallal fennálló sajátos kapcsolat, az európai ombudsman hivatalának kiegészítő szerepe, ugyanis a Bíróság szerint is panaszeljárása egy alternatív eljárást képvisel. Ugyanakkor a Bíróság számos ítéletében egyértelműen meghúzta az ombudsman hatáskörének kereteit, tevékenységének korlátait. Így amikor az ombudsman döntéseire hivatkoztak bírósági eljárásban, akkor leszögezte, hogy az ombudsman által megállapított hivatali visszásság nem egyenértékű azzal a bírói megállapítással, hogy egy intézmény vagy szerv megsértette a felperes jogait: önmagában nem jelenti a jogszabálysértést. Mivel az ombudsman szerint a téves jogértelmezés is hivatali visszásság, és jogértelmezési álláspontjára szintén hivatkoztak bírósági eljárás során, azt is kimondta, hogy nem rendelkezik bizonyító erejű jogértelmezésre vonatkozó hatáskörrel. Vagyis jogértelmezési gyakorlatát ezzel nem szüntette meg, csak korlátozta. Egyértelműen kimondta azt is, hogy a bíróságnak lehetősége van az ombudsmani döntést és eljárást megvizsgálni a kárfelelősség megállapítása iránti perben: ez alapján az ombudsmani döntéseknek és eljárásoknak van bírói kontrollja. Ez azért is fontos, mert bár az ombudsmannak nincs hatásköre intézmény vagy szerv döntését megkérdőjelezni, mégis láthattuk, hogy akár döntések érdemi részével kapcsolatban is nyilatkozik. A kárfelelősség megállapítása iránti kereset előtt utat nyitva a Bíróságnak pedig lehetősége van annak megállapítására is, hogy az ombudsmani eljárás is megvalósíthat olyan magatartást, amelynek ellenőrzésére, megelőzésére a hivatalt felállították.

Az európai ombudsman működése során nemcsak teljesítette a felállításához fűződő várakozásokat, hanem túl is teljesítette. Nemcsak az alapjogok védelmezője, hanem az alapjogok katalógusának alakítója is lett. A megfelelő ügyintézéshez való jog az első európai ombudsman hatására került be az Alapjogi Chartába, amely viszont köte-

⁴⁸³ Bonnor is rámutat erre, aki szerint az európai ombudsman tevékenysége az Európai Unió újszerű *saft law* forrásának tekinthető. Lásd Peter G. BONNOR: „The European Ombudsman: a Novel Source of Soft Law in the European Union” *European Law Review* 2000/1. 39–56.

lező erővel lett felruházva a Lisszaboni Szerződéssel, ezzel pedig látható az ombudsman proaktív munkájának eredménye: *soft law alakításából* konkrét *alapjog lét-rehozása*. Egyébként maga az Európa Tanács is rámutatott arra, hogy az általános értelemben vett ombudsman munkája és véleménye révén fontos szerepet játszik a közigazgatás szervezetének működését irányító általános alapelvek és szabályok fejlődésében. Ez tehát az ombudsman tevékenységének egyik fontos eleme. Vitarendező jellegét az erősíti, hogy a békés megoldás keresése a *médiateur* szerepét ruházza az ombudsmanra, amikor a hivatali visszasság megszüntetésére tesz kísérletet, s számos nyelven mintha erre is helyeznék a hangsúlyt (lásd például *médiateur européen* vagy *mediatore europeo*). Sőt, nemcsak a hivatali visszasság megszüntetését, hanem megelőzését is feladatának tekinti, akár a Helyes Hivatali Eljárás Kódexét, akár a kötelezettségszegési eljárás panaszkezelésére vonatkozó ajánlását nézzük.

Az európai ombudsman hivatalának 1993-as alapítása óta folyamatosan nőtt a hozzá panasszal fordulók száma, de 2017-ben is mindössze 1 880 panasszal fordultak az ombudsmanhoz, 2004 óta pedig folyamatosan csökken a benyújtott (akár hatáskörbe eső, akár hatáskörön kívül eső) panaszok száma.⁴⁸⁴ Mindez annak ellenére, hogy egy 2016-os Eubarometer, az európai uniós polgársággal kapcsolatban végzett, gyorsfelmérés szerint 10-ből 9 uniós polgár (87%)⁴⁸⁵ tudta magáról, hogy az Unió polgára és ismerte azon jogát, hogy panasszal fordulhat az Európai Parlamenthez, a Bizottsághoz vagy az ombudsmanhoz.⁴⁸⁶ A hivatal jövőjét tekintve, ahogyan a Petíciós Bizottság is megfogalmazta, az európai ombudsman számára a fő prioritást annak biztosítása jelenti, hogy a polgárok jogait maradéktalanul tiszteletben tartsák, a megfelelő ügyintézéshez való jog pedig feleljen meg az uniós intézményektől, szervektől és hivataloktól elvárt legszigorúbb követelményeknek.⁴⁸⁷ De mindez csak akkor valósítható meg, ha eddigi aktív tevékenységét folytatja, és az Európai Unió intézményrendszere is támogatja munkáját, utóbbi ezzel biztosítva saját elfogadását.

⁴⁸⁴ www.ombudsman.europa.eu/hu/multimedia/infographics/hu/49

⁴⁸⁵ A felmérés szerint a magyarok 74%-a ismeri az ombudsmanhoz fordulás jogát.

⁴⁸⁶ Flash Eurobarometer 430, Európai Unió Állampolgárság, Október 2015. <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2101>

⁴⁸⁷ Az Európai Parlament 2017. november 16-i állásfoglalása az európai ombudsman 2016. évi tevékenységéről szóló éves jelentésről (2017/2126(INI)). www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0449&language=HU&ring=A8-2017-0328

IRODALOMJEGYZÉK

- ASZTALOS Zsófia: „Az európai ombudsman – Gyökerek, felállítás, fejlődés” *Európai tükrök* 2006/11.
- Az Európai Ombudsman: *A helyes hivatali magatartás európai kódexe* (Luxembourg: Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala 2005)
- BESSELINK, F. M. Leonard: „Types of National Institutions for the Protection of Human Rights: An Overview of Organizational and Legal Issues” in HOSSAIN, Kamal – BESSELINK, F. M. Leonard – SELASSIE GEBRE SELASSIE, Haile – VÖLKER, Edmond: *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices, National Experiences throughout the World* (The Hague: Kluwer Law International 2000)
- BEXELIUS, Alfred: „Sweden’s Guardians of the Law – The Ombudsman for Civil Affair” in ROWAT, Donald C.: *The Ombudsman-citizen’s Defender* (London: George Allen and Unwin Ltd. 1965)
- BIBÓ István: „Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom” in *Válogatott tanulmányok, I. kötet (1935–1944)* (Budapest: Magvető 1990) *mek.oszk.hu/02000/02043/html/index.html*
- BIERING, Peter: „The Danish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union” in The European Ombudsman and the authors: *The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2005)
- BLUTMAN, László: *Az Európai Unió Joga a gyakorlatban* (Budapest: HVG-Orac 2014) *www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_EUjog/ch09s02.html*
- BONNOR, Peter G.: „The European Ombudsman: a Novel Source of Soft Law in the European Union” *European Law Review* 2000/1.
- BOROS Anita: „Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé” *MTA Law Working Papers* 2014/58. *jog.tk.mta.hu/mtalwp*
- BRADLEY, Kieran – SUTTON, Alastair: „European Union and the Rule of Law” in DUFF, Andrew – PINDER, John – PRYCE, Roy (szerk.): *Maastricht and Beyond: Building the European Union* (London – New York: Routledge 1996)
- BRÓSZ Róbert – PÓLAY Elemér: *Római jog* (Budapest: Tankönyvkiadó 1976)
- CHRYSSOCHOU, Dimitris N.: *Theorizing European Integration* (London: SAGE 2001). *Idézi PALÁNKAI Tibor: Európai egység – Integráció elmélet (Új integráció gazdaságtanának szükségessége), Akadémiai Székfoglaló, 2005. február 14.*

- CHURCH, C. H. – PHINNEMORE, David: *The Penguin Guide to the European Treaties. From Rome to Maastricht, Amsterdam, Nice and beyond* (London: Penguin Books 2002)
- Council of Europe: *Non-judicial means for the protection of human rights: the institution of the Ombudsman*. Directorate of Human Rights, Strasbourg, 1987
- CRAIG, Paul: *EU Administrative Law* (New York: Oxford University Press 2006)
- DAHRENDORF, Ralf: „The Challenge for Democracy” *Journal of Democracy*, October 2003/4.
- DIAMANDOUROS, Nikiforos: *The Role of the European Ombudsman*, British and Irish Ombudsman Association Conference, 2005
- DIAMANDOUROS, Nikiforos: Speech by the European Ombudsman to the European Convention, Brussels, 24 April 2003
- DIAMANDOUROS, Nikiforos: Speech by the European Ombudsman to the European Parliament, Strasbourg, 25 September 2003
- DIAMANDOUROS, Nikiforos: *The European Ombudsman as Promoter of Transparency and Contributor to the Fight against Corruption*, Greek Chapter of Transparency International, Athens, 18 May 2005
- DIAMANDOUROS, Nikiforos: *What can the European Ombudsman do for citizens, NGOs, businesses and associations?* Information Visit to Budapest, Hungary, 15 September 2008
- DUFF, Andrew: „The Main Reforms” in DUFF, Andrew – PINDER, John – PRYCE, Roy (szerk.): *Maastricht and Beyond: Building the European Union* (London – New York: Routledge 1996)
- EPAMINONDAS, Marias A.: „The European Ombudsman” *Eipascope*, EIPA 1994/1.
- FERRAGINA, Maria Rita: *Il difensore civico: Ombudsman* [Scaffale Universitario 18.] (Soveria Mannelli: Rubbettino 1991)
- FRIEDERY RÉKA – HORVÁTHY BALÁZS: „Az Európai Unió Alapjogi Chartája” In LAMM Vanda (szerk.): *Emberi Jogi Enciklopédia* (Budapest: HVG-Orac 2018)
- GAMMELTOFT-HANSEN, Hans: „Trends Leading to the Establishment of European Ombudsman” in The European Ombudsman and the authors: *The European Ombudsman – Origins, Establishment, Evolution* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2005)
- GELLHORN, Walter: *Ombudsmen and Others. Citizens’ protectors in nine countries* (Cambridge: Harvard University Press 1967)
- GONZALEZ, Carlos Moreiro: „The Spanish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union” in The European Ombudsman and the authors: *The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2005)
- GREGORY, Roy – GIDDINGS, Philip: „Citizenship, Rights and the EU Ombudsman” in BELLAMY, Richard – WARLEIGH, Alex: *Citizenship and Governance in the European Union* (London: Continuum 2001)
- GREGORY, Roy: „The European Union Ombudsman” in GREGORY, Roy – GIDDINGS, Philip (szerk.): *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents* (Amsterdam: IOS Press 2000)
- HAAS, Ernst B. *The Uniting of Europe* (Stanford: Stanford University Press 1958)
- HALLER, Walter: „Hierarchical Structure of Ombuds-Institutions?” *VARIA 55* (Innsbruck: European Ombudsman Institute (EOI) 2006)

- HARLOW, Carol – RAWLINGS, Richard: „Accountability and Law Enforcement: The Centralised EU Infringement Procedure” *European Law Review* 2006/4.
- HEEDE, Katja: *European Ombudsman: Redress and Control at Union Level* [European Monographs 24] (The Hague: Kluwer Law International 2000)
- HEGYI Dolores: „Az archaikus és a klasszikus kor” in HEGYI Dolores – KERTÉSZ István – NÉMETH György – SARKADY János: *Görög történelem a kezdetektől a Kr. e. 30-ig* (Budapest: Osiris 1995)
- HERBER Attila – MARTOS Ida – MOSS László – TATÁR Csilla – TISZA László: *Történelem 2.* (Budapest: Reáltanoda Alapítvány 1998)
- HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról* (Budapest: Magyar Országgyűlés 2002)
- JÁVOR Benedek (szerk.): *A jövő nemzedékek jogai* (Budapest: Végeylet 2000)
- KEREKES ZSUZSA: „Az ombudsman intézménye az Európai Unióban és Magyarországon” *Politikatudományi Szemle* 1998/7.
- KEREKES ZSUZSA: „Információs szabadság az Európai Unióban” *Fundamentum* 2004/4.
- KÖRÖSÉNYI András: „Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás. Az Európai Unió politikaelméleti perspektívából” *Politikatudományi Szemle* 2004/3.
- LANE, Jan-Erik: „The Ombudsman in Denmark and Norway” in GREGORY, Roy – GIDDINGS, Philip: *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents* [International Institute of Administrative Sciences Monographs, Vol. 13] (Amsterdam: IOS Press 2000)
- LAMM Vanda (szerk.): *Jogi Lexikon* (Budapest: CompLex 2009)
- LAMM Vanda (szerk.): *Emberi Jogi Enciklopédia* (Budapest: HVG-Orac 2018)
- LUNDAVIK, Ulf: „Sweden’s Guardians of the Law. Comments on the Ombudsman for Civil Affairs” in ROWAT, Donald C. (szerk.): *The Ombudsman. Citizen’s Defender* (London: George Allen – Unwin Ltd. 1965)
- MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás* (Budapest: Egyetemi Nyomda 1942)
- MAJOROS József: *Római élet* (Budapest: Tankönyvkiadó 1965)
- MAJTÉNYI Balázs: „Változóban a jogszemlélet?” *Állam- és Jogtudomány* 2002/3-4.
- MAJTÉNYI László: *Ombudsmann. Állampolgári Jogok Biztosa* (Budapest: KJK 1992)
- MEESE, Jon Marcus: *Das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament und das Beschwerderecht beim Bürgerbeauftragten der Europäischen Union, Schriften zum Europa- und Völkerrecht und zur Rechtsvergleichung*. Band 4. (Frankfurt am Main: Peter Lang 2000)
- MEZEI Géza: *Az Európa Tanács intézményei és működése – belülről nézve* in GAZDAG Ferenc – KOVÁCS Péter (szerk.): *Az Európa Tanács 1949–1999* (Budapest: SVKI 1999)
- MISZLIVETZ Ferenc – JENSEN, Jody (szerk.): *Az Új Európára készülve: Interreg IIC „Preparity”. Strukturális politika és regionális tervezés az Európai Unió külső határvidékein* [Európa Tanulmányok Intézete Alapítvány sorozata] (Szombathely: Savaria University Press 2002)
- MODEEN, Tore: „The Swedish and Finnish Parliamentary Ombudsmen” in GREGORY, Roy – GIDDINGS, Philip: *Righting Wrongs: The Ombudsman in Six Continents* [International Institute of Administrative Sciences Monographs Vol. 13.] (Amsterdam: IOS Press 2000)
- OLSEN, Jens: „General Problems and Observations” in OLSEN, Jens – DOBJANI, Emir – KNUDSEN, Søren – MOLLER, Christian (szerk.): *Some Experiences in the Field of Assistance and Cooperation between Ombudsmen*, www.ombudsmanden.dk/publikationer/cooperation/

- Országgyűlési Biztosok Hivatala: *Az ombudsman szerepe és feladatai a közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után* (Budapest: Országgyűlési Biztosok Hivatala 1997)
- PALLA, Werner: „Von den Beschwerde- und Kontrollorganen der Antike über den Ombudsman von Skandinavien bis zu Synonymen in der Gegenwart” *VARIA 45* (Innsbruck: European Ombudsman Institute (EOI) 2002)
- PEDERSEN, I. M.: „Denmark’s Ombudsman” in ROWAT, Donald C.: *The Ombudsman-citizen’s Defender* (London: George Allen – Unwin Ltd. 1965)
- PICKL, Victor: „Islamic Roots of Ombudsman Systems” *The Ombudsman Journal* [International Ombudsman Institute, Edmonton] 1987/6. Idézi MACHACEK, Rudolf: „Law and Justice: Two Sides of the Same Coin, Law and Politics” *Facta Universitates* 2001/5.
- PIERUCCI, Andrea: „Les recours au médiateur européen” in EPAMINONDAS, Marias A.: *European Citizenship* (Maastricht: European Institute of Public Administration 1994)
- POLT Péter: „Egy új európai közösségi jogintézmény: az európai ombudsman” *Magyar Jog* 1998/11.
- RÁCZ, Attila: „Remodelling State Organisation for Legal Protection” in LAMM, Vanda (szerk.): *Transformation in Hungarian Law (1989–2006)* [Selected Studies] (Budapest: Akadémiai Kiadó 2007)
- RÁCZ, Attila: „Az ombudsman intézménye. Speciális forma az igazgatás és a bírák törvényes működésének ellenőrzésére” *Jogtudományi Közlöny* 1968. nov.–dec.
- RÁKOSI Tibor: „Ombudsmanok Európában, az európai ombudsman tevékenysége” *Ügyészek Lapja* 2003/4.
- REIF, Linda C.: *The Ombudsman, Good Governance and the Interantional Human Rights System* [International Studies in Human Rights Vol. 79] (Leiden: Martinus Nijhoff 2004)
- SÁRI János: *A hatalommegosztás* (Budapest: Osiris 1995)
- SCHMITTER, Philippe C.: „Democracy in Europe and Europes’ Democratization” *Journal of Democracy* 2003/4.
- SÓLYOM László: „The Rights of Future Generations, and Representing them in the Present” *Acta Juridica Hungarica* 2002/1-2.
- SOMODY Bernadette: „Az Európai Unió ombudsmanja” *Acta Humana* 2003/3.
- SORIA, Martínez: „Die Kodizes für gute Verwaltungspraxis” *Europarecht* 2001/5.
- SÖDERMAN, Jacob: „Is There a Classic Parliamentary Ombudsman?” Austrian Ombudsman Board, 20th Anniversary, Vienna, 4 June 1997
- SÖDERMAN, Jacob: „Speech by the European Ombudsman to the European Convention” Brussels, 8 November 2002
- Söderman, Jacob: „Speech by the European Ombudsman, Round Table on the Future of Europe” Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisbon, 18 November 2002
- SÖDERMAN, Jacob: „The Citizen, the Administration and Community Law” General Report, FIDE Congress, 1998
- SÖDERMAN, Jacob: „The Convention, the Charter and the Remedies” EPC Dialogue: The Convention and the Charter of Fundamental Rights, The European Policy Centre, Brussels, 25 February 2003
- SÖDERMAN, Jacob: „Speech by the European Ombudsman to the European Convention” Brussels, 27–28 February 2003

- SÖDERMAN, Jacob: „The Early Years of the European Ombudsman” in The European Ombudsman and the authors: *The European Ombudsman. Origins, Establishment, Evolution* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2005)
- SÖDERMAN, Jacob: „The Effectiveness of the Ombudsman in the Oversight of the Administrative Conduct of Government” 7th International Ombudsman Institute Conference, Durban, South Africa, 30 October – 3 November 2000
- SÖDERMAN, Jacob: „The Ombudsman Concept and Types of Control of Maladministration in Greece and Europe” Speech delivered at the University of Athens, 11 November 1996
- SÖDERMAN, Jacob: „The Role of the European Ombudsman” Speech delivered at the 6th Meeting of European National Ombudsmen, Jerusalem, Israel, September 9–11 1997
- SZAMEL Katalin: *A közigazgatás az állampolgárért vagy az állampolgár a közigazgatásért* (Budapest: KJK 1988)
- TAKÁCS Albert: „A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése I.” *Jogtudományi Közlöny* 1993/6.
- The Council of Europe: *The Administration and you: a Handbook* (Strasbourg: 1996)
- The European Ombudsman: *What can the European Ombudsman do for you? A Guide for Citizen* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2002)
- VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió Joga* (Budapest: KJK-Kerszöv 2016)
- VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika – VARJU Márton – BARTHA Ildikó: *EU-jog a tárgyalóteremben. A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások* (Budapest: CompLex 2006)
- VÁRNAY, Ernő: *Les procédures en manquement: Questions sur l’institutionnalisation-constitutionnalisation, questions sur les attitudes des acteurs de la procédure* [Kézirat] (Debrecen: Université de Debrecen 2008)
- WARLEIGH, Alex: „Purposeful Opportunists? EU Institutions and the Struggle over European Citizenship” in BELLAMY, Richard – WARLEIGH, Alex (szerk.): *Citizenship and Governance in the European Union* (London: Continuum 2001)
- WELLER Mónika: „Az Alapjogi Charta és a polgárok Európája” *Fundamentum* 2000/4.
- WENNERSTRÖM, Erik O.: *The Rule of Law and the European Union* (Uppsala: Iustus Förlag AB 2007)

Európa tanácsi dokumentumok

- Recommendation 757 [by the Assembly of the Council of Europe] (1975) on the conclusions of the Assembly’s Legal Affairs Committee with the Ombudsmen and Parliamentary Commissioners in Council of Europe Member states (Paris, 18–19 April 1974), *ombudsman.europa.eu/historical/pdf/en/757-1975.pdf*
- Council of Europe Recommendation No. R (80) 2 of the Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities
- Council of Europe Resolution (77) 31 of the Committee of Ministers on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities
- Statute of the Council of Europe, London, 05. 05. 1949.

Recommendation No. R (81) 19 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the access to information held by public authorities, [www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation\(81\)19.asp](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/administrative_law_and_justice/texts_&_documents/Conv_Rec_Res/Recommendation(81)19.asp)

Recommendation No. R (2000) 6 of the Committee of Ministers to Member states on the statues of public officials in Europe

Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on the codes of conduct for public officials

Explanatory memorandum to the Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on the codes of conduct for public officials, Council of Europe Committee of Ministers

Európai parlamenti dokumentumok

OJ 1975 C 55/13, Written question No. 562/74 by Lord O'Hagan to the Commission of the European Communities on „accessibility of the European Commission”

OJ 1975 C 86/54 Written question No. 663/74 by Lord O'Hagan to the Commission of the European Communities on a „Community ombudsman”

Report drawn up on behalf of the Legal Affairs Committee on the appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament, 06 April 1979 (PE 57.508/fin.). Rapporteur: Sir Derek Walker-Smith OJ 1979 C 140/153 Resolution on the appointment of the Community Ombudsman by the European Parliament, 11 May 1979

OJ 1985 C 175/214, Resolution on the strengthening the citizen's right to petition the European Parliament, 14 June 1985

Motion for resolution under Rule 63 tabled by Barbara Castle: „A European Ombudsman”, 12 August 1987 (B2-804/87)

Question Écrite No. 1235/87 de Mme Barbara Castle á la Commission des Communautés européennes (21 septembre 1987) (88/C 123/13)

Resolution on the deliberations of the Committee of Petitions during the first six month of 1987, 15 October 1987 (Official Journal 1987 C 305, p. 131)

Resolution on the deliberation of the Committee on Petitions during the parliamentary year 1989–1990, with indications as regards future procedure for handling petitions, 15 June 1990 (Official Journal 1990 C 175, p. 214)

Resolution on the deliberation of the Committee on Petitions during the parliamentary year 1990–1991, 14 June 1991 (Official Journal 1990 C 183, p. 448)

Resolution on the deliberation of the Committee on Petitions during the parliamentary year 1991–1992, 8 July 1992 (Official Journal 1992 C 241, p. 66)

European Parliament Decision on 12 July 1995, OJ 1995 L225, p. 17.

Council Decision 93/731 OJ 1993 L340/43

Decision No. 1247/2002/EC of the European Parliament, of the Council and the Commission of 1 July 2002 on the regulations and general conditons governing the performance of the European Data-protection Supervisor's duties OJ 183, 12/07/2002 P, 0001-0002.

Az Európai Parlament Eljárási Szabályzata

Az Európai Parlament és a Tanács 2000. december 18-ai 45/2001/EK rendelete a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról HL L 8, 2001. 01. 12., 26.

Az Európai Parlament és a Tanács 2001. május 30-i 1049/2001/EK rendelete a nyilvánosságnak az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz történő hozzáféréséről HL L 145., 2001. 05. 31., 43.

Az Európai Parlament határozata az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó rendelkezésekről és általános feltételekről HL L 113., 1994. 05. 04., 15., HL L 92., 2002. 04. 09., 13. és HL L 189., 2008. 07. 17., 25.

Regulations and general conditions governing the performance of the European Ombudsman's duties A3-0298/92, OJ 1993 C 21/141

European Parliament resolution on the European Ombudsman's Special Report to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the existence and the public accessibility, in the different Community institutions and bodies, of a Code of Good Administrative Behaviour (C5-0438/2000 – 2000/2212(COS))

European Parliament resolution on the annual report on the activities of the European Ombudsman (C5-0302/2001 – 2001/2043(COS))

Az Európai Parlamentnek és az európai ombudsmannak címzett, a közösségi jog megsértésének tekintetében a panaszossal való viszonyról szóló közlemény (HL C 244., 2002, 5.)

Report on the amendment of Rule 159 of the European Parliament's Rules of Procedure concerning the appointment of the Ombudsman, 29 November 1994, Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities (A4-0085/94) PE 210.749.

Second report on the amendment of Rule 159 of Parliament's Rules of Procedure concerning the appointment of the Ombudsman, 21 February 1995, Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities (A4-0024/95) PE 211.013/fin.

Third report on the amendment of Rule 159 of Parliament's Rules of Procedures concerning appointment of the Ombudsman, 25 April 1995, Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities (A4-0094/95)

Decision amending Rule 159 of Parliament's Rules of Procedure concerning appointment of the Ombudsman, 16 May 1995 (*Official Journal* 1995 C 151, p. 33)

Report on the amendment of Rule 161 of Parliament's Rules of Procedure, 16 December 1997, Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities

European Parliament Resolution on the role of the European Ombudsman appointed by the European Parliament, 14 July 1995 *Official Journal* 1995 C 249.

A4 0083/94 PE, Report of the role of the European Ombudsman appointed by the European Parliament

Report on the role of the European Ombudsman appointed by the European Parliament, rapporteur Mr. Newman, A40083/94 PE 209.768/fin.

Egyéb dokumentumok

- Az Európai Községek Elsőfokú Bíróságának 1991. május 2-i Eljárási Szabályzata, HL L 136., 1991. május 30., 1.; HL L 317., 1991. 11. 19., 34. [helyesbítés]
- Commission communication to the European Parliament and the European Ombudsman on Relations with the complainants in respect of infringements of Community law, Commission of the European Communities, Brussels 20. 03. 2002 COM (2002) 141 final, europa.eu/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002_0141en01.pdf
- Az Európai Községek tisztviselőinek személyzeti szabályzatáról és az Európai Községek egyéb alkalmazottainak alkalmazási feltételeiről (Személyzeti Szabályzat) szóló, 1968. február 29-i 259/68/EGK, Euratom, ESZAK tanácsi rendelet OJ L 56, 04. 03. 1968 – Special Edition 1968, 1 December 1972. Utoljára módosítva 2004. március 22-i 723/2004/EK, Euratom tanácsi rendelet HL L 124., 2004. 04. 27.
- Rules applicable to the secondment of officials and agents from international, national, regional and local public administrations and bodies to the European Ombudsman and to the secondment of the European Ombudsman officials and of temporary agents to international, national, regional and local public administrations and bodies. Strasbourg, 2004
- Az európai ombudsman határozata végrehajtási rendelkezések elfogadásáról (elfogadva 2002. július 8-án, és módosítva az Ombudsman 2004. április 5-i határozatával)
- Az európai ombudsman határozata a felülvizsgálati kérelmekről (elfogadva 2016. 09. 01.)
- The „Adonino Report” – Report to the European Council by the ad hoc committee „On a People’s Europe”, A 10.04 COM 85, SN/2536/3/85
- Council Regulation (EC, ECSC, Euratom) No. 2673/1999 of 13 December 1999 amending the Financial Regulation of 21 December 1977 applicable to the general budget of the European Communities, OJ L 326/1
- A tanácsi dokumentumokhoz való hozzáféréssről szóló 93/731/EC tanácsi döntés, OJ 1993 L340/43
- Commission opinion of 21 October 1990 on the proposal for amendment of the Treaty establishing the European Economic Community with a view to political union (COM(90)600)
- The Spanish Proposal for a European Ombudsman, Spanish Delegation Intergovernmental Conference on Political Union, European Citizenship (21 February 1991), www.docstoc.com/docs/954794/The-Spanish-proposal-for-a-European-Ombudsman-as-contained-in-the-Spanish-proposal-to-the-Intergovernmental-Conference-on-Political-Union
- The Danish proposal for a European Ombudsman, as contained in the Danish proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union, CONF-UP 1777/91
- Európai Unió Alapjogi Chartája
- Európai Alkotmányt létrehozó Szerződés tervezete
- Az Európai Szén- és Acélközösség, az Európai Gazdasági Közösség és az Európai Atomenergia Közösség alapító szerződése
- Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés
- Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés

Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, Záróokmány, Nyilatkozat az Európai Unió Alapjogi Chartájáról, Brüsszel, 2007. december 3. (OR.fr), CIG-15/07, AF/TL/DC/hu 1, www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?lang=HU&id=1317&mode=g&name

Szerződés az Európai Unióról, valamint Amszterdami Szerződés az Európai Unióról Szóló Szerződés, Az Európai Közösségeket létrehozó Szerződések és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról

Bécsi Egyezmény a szerződések jogáról

Memorandum of Understanding between the European Ombudsman and the European Data Protection Supervisor OJ 2007 C 27/21, eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/c_027/c_02720070207en00210023.pdf

The Riksdag Act (SFS 1974:153), www.riksdagen.se/templates/R_PageExtended___6425.aspx

Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen (Lag: 1986:765), www.jo.se/Page.aspx?MenuId=37&MainMenuId=12&Language=en&ObjectClass=DynamX_Document&Id=575

The Instrument of Government (SFS nr: 1974:152), www.riksdagen.se/templates/R_Page___6307.aspx

A négy svéd alaptörvény, www.riksdagen.se/templates/R_Page___6357.aspx

The Constitutional Act of Denmark 1953, www.ft.dk/pdf/constitution.pdf

The Standing Orders of the Folketing, August 2004, www.ft.dk/doc.aspx?/samling/20061/menu/00000005.htm

Act No. 473 of 12 June 1996, The Danish Ombudsman Act, www.ombudsmanden.dk/ombudsmanden_en/

'The spheres of competence of the committees' in the Annex of the Standing Orders of the Folketing, August 2004, www.folketinget.dk/BAGGRUND/00000048/00475556.htm#bil01

Parliamentary and Health Service Ombudsman, www.ombudsman.org.uk/about_us/our_history/timeline.html

Judicial Appointments and Conduct Ombudsman, Annual Report 2006—2007, www.judicialombudsman.gov.uk/docs/annualreportfinal.pdf

Parliamentary Commissioner Act 1967, www.opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1967/cukpga_19670013_en_1#pb2-l1g6

The Ombudsman Act 1974 (Australia), www.nswombudsman.nsw.gov.au/aboutus/maladminurgconduct.html

G.A. Resolution 55/258 of 14 June és G.A. Resolution 56/253 of 24 December 2001.40/1999. (10. 08.)

40/1999. (10. 08.) OM rendelet az Oktatási Jogok Miniszteri Biztosa Hivatalának feladatairól és működésének szabályairól

Szonda Ipsos kutatási jelentés: Az országgyűlési biztosok ismertsége és megítélése a magyar lakosság körében, www.obh.hu/

Overview of complaints submitted to the European Ombudsman since 2004 by Hungarian or against Hungarian authorities [Kézirat]

Európai bírósági jogesetek

Case T-219/95 R French Nuclear Tests
Case T-194/94 Carvel and Guardian Newspapers v. Council
Case T-209/00 Frank Lamberts v. European Ombudsman
Case T-194/04 The Bavarian Lager Co. Ltd v. Commission of the European Communities
Case C-431/92 Commission v. Germany
Case C-58/94 Netherlands v. Council
T-219/02 és T-337/02 számú Herrera v. Commission ügy
T-178/98 számú Fresh Marine kontra Bizottság ügy
T-383/00 számú Beamglow kontra Parlament és társai ügy
T-199/96 számú Bergaderm és Goupil kontra Bizottság ügy
T-193/04 számú Tillack kontra Bizottság ügy
T-412/05 számú „M” kontra Ombudsman ügy
C-234/02 P. számú Európai Ombudsman kontra Lamberts ügy
Case C-167/06 P Komninou and Others v. Commission
Case T-103/99 Associazione delle Cantine Sociali Venete v. European Ombudsman and European Parliament
Case T-196/08 (C-580/08.P.) Srinivasan v. European Ombudsman
Case T-290/08 Apostolov v. European Ombudsman

Az Európai Ombudsman döntései és ajánlásai

Decision on complaint 199/23.10.95/EP/B/KT against the European Commission
Decision of the European Ombudsman closing own-initiative inquiry OI/3/99/(IJH)PB as regards the European Commission
Decision of the European Ombudsman in the own initiative inquiry OI/1/98/OV on a Code of Good Administrative Behaviour
Decision of the European Ombudsman on complaint 1288/99/OV against the European Commission
Decision of the European Ombudsman on complaint 1217/2004/OV against the European Personnel Selection Office
Decision of the European Ombudsman on complaint 2227/2004/MF against the European Commission
Decision on complaint 206/207.10.95/HS/UK and others against the European Commission
Decision on complaint 132/21.9.95/AH/EN against the European Commission
Decision of the European Ombudsman on complaint 995/98/OV against the European Commission
Decision of the European Ombudsman on complaint 3369/2004/JMA against the European Commission
Decision of the European Ombudsman on complaint 2467/2004/PB against the European Commission

Decision of the European Ombudsman on complaint 3133/2004/JMA against the European Commission

Decision of the European Ombudsman on complaint 642/2001/GG against the European Commission

Decision of the European Ombudsman on complaint 2229/2003/MHZ against the European Commission

Decision of the European Ombudsman on own-initiative inquiry OI/3/2006/BB concerning the European Parliament

Decision of the European Ombudsman on complaint 2046/2003/GG against the Council of the European Union

Decision of the European Ombudsman on complaint 220/2004/GG against the European Anti-Fraud Office (OLAF)

Decision of the European Ombudsman on complaint 1840/2002/GG against the European Anti-Fraud Office (OLAF)

Decision of the European Ombudsman on complaint 718/99/GG against the Court of Justice of the European Communities

Decision of the European Ombudsman on complaint 408/99/VK against the Court of Justice

Decision of the European Ombudsman on complaint 1751/2001/GG against the Court of Justice of the European Communities

Decision of the European Ombudsman on complaint 141/2002/JMA against the European Court of Justice

Decision of the European Ombudsman on complaint 1763/2002/(IJH)BB against the Court of Justice of the European Communities

Decision of the European Ombudsman closing the inquiry on complaint 494/2006/TN against the Court of Justice of the European Communities

Decision of the European Ombudsman on complaint 713/98/(IJH)GG against the European Commission

Decision of the European Ombudsman on complaint 446/2007/WP against the European Commission

Draft recommendation to the European Anti-Fraud Office (OLAF) in complaint 1840/2002/GG

Draft recommendation of the European Ombudsman in the own initiative inquiry OI/1/98/OV

Draft recommendation of the European Ombudsman in the own initiative inquiry OI/1/98/OV

Draft recommendation to the European Commission in complaint 713/98/IJH

Summary of decision on complaint 183/2006/MF against Europol

Summary of decision on complaint 1571/2003/OV against Europol

Summary of decision on complaint 1166/2006/WP against the European Commission

Summary of decision on complaint 933/2004/JMA against the European Commission

Summary of decision on complaint 415/2003/(IJH)TN against the European Commission

Summary of decision on complaint 791/2005/FOR against the European Commission

Summary of decision on complaint 1919/2005/GG against the European Parliament

Summary of decision on complaint 260/2003/OV against the European Parliament

Summary of decision on complaint 1315/2005/BB against the European Parliament

Summary of decision on complaint 1217/2004/OV against the European Personnel Selection Office (EPSO)

Summary of decision on complaint 839/2004/MHZ against the European Personnel Selection Office (EPSO)
Case 2744/2005/GG
Case 2622/2005/JMA
Case 978/97/XD
Case 1011/2002/ME
Case 761/2003/FA
Case 223/98/IJH
Case 526/2003/GG
Case 2580/2006/TN
Case 1158/2007/DK

Az Európai Ombudsman jelentései

The European Ombudsman: *Report for the year 1995* (Luxembourg: Publications Office 1996)
The European Ombudsman: *Annual Report for 1996* (Luxembourg: Publications Office 1997)
The European Ombudsman: *Annual Report for 1997* (Luxembourg: Publications Office 1998)
The European Ombudsman: *Annual Report for 1998* (Luxembourg: Publications Office 1999)
The European Ombudsman: *Annual Report for 1999* (Luxembourg: Publications Office 2000)
The European Ombudsman: *Annual Report 2000* (Luxembourg: Publications Office 2001)
The European Ombudsman: *Annual Report 2001* (Luxembourg: Publications Office 2002)
The European Ombudsman: *Annual Report 2002* (Luxembourg: Publications Office 2003)
Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2003* (Luxembourg: Kiadóhivatal 2004)
Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2004* (Luxembourg: Kiadóhivatal 2005)
Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2005. A 10 éves fennállás ünneplése 1995–2005* (Luxembourg: Kiadóhivatal 2006)
The European Ombudsman: *Annual Report 2005. Celebrating 10 years 1995–2005* (Luxembourg: Publications Office 2006)
Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2006: Összefoglaló és statisztikák* (Luxembourg: Kiadóhivatal 2007)
Az Európai Ombudsman: *Éves jelentés 2006* (Luxembourg: Kiadóhivatal 2007)
The European Ombudsman: *Annual Report 2007* (Luxembourg: Publications Office 2008)
Az Európai Ombudsman: *2007. évi éves jelentés. Összefoglaló és statisztikák* (Luxembourg: Kiadóhivatal 2008)
The European Ombudsman: *Annual Report 2008* (Luxembourg: Publications Office 2009)
The European Ombudsman: *Éves jelentés 2015* (Luxembourg: Publications Office 2016)
Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the existence and the public accessibility, in the different Community institutions and bodies, of a Code of Good Administrative Behaviour (OI/1/98/OV)
Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the Council of the European Union in complaint 2395/2003/GG

Special Report by the European Ombudsman to the European Parliament following the own initiative inquiry into public access to documents (616/PUBAC/F/IJH)

Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the European Commission in complaint 713/98/IJH

Sajtóközlemények

The European Ombudsman, Press Release No. 6, 23. 11. 1998

The European Ombudsman, Press Release No. 9/99, 29. 07. 1999

The European Ombudsman, Press Release No. 14/1999, 05. 12. 1999

The European Ombudsman, Press Release No. 5/2000, 30. 03. 2000

The European Ombudsman, Press Release No. 7/2000, 11. 04. 2000

The European Ombudsman, Press Release No. 9/2001, 23. 04. 2001

